

## **INFORME DE AUDITORÍA**

**RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

**VIGENCIA 2007 - 2011**

**CGR-CDSDJS- No 050**

**DICIEMBRE de 2011**



## **RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

<b>Contralora General de la República</b>	Sandra Morelli Rico
<b>Vicecontralor</b>	Álvaro Miguel Navas Patrón
<b>Contralor Delegado para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad</b>	Javier Alonso Lastra Fuscaldo
<b>Director de Vigilancia Fiscal</b>	Edgar Henry Ortiz Ricaurte
<b>Supervisor</b>	Nilza Etelvina Bernal Lizcano
<b>Responsable de Auditoria</b>	Pablo Andrés Rodríguez Martínez
<b>Audidores</b>	Lety Hernández Guevara Luz Adriana Pinzón Castellanos Holman Leonar Sánchez Amezcuita Diego Alexander Ortiz Fonseca Constanza Galindo González Jaime Rubio Pulido Juan Carlos Quesada Arboleda Marilyn Moreno Ortiz Elcy Largo
<b>Apoyo</b>	Adriana María Pardo Cárdenas



## Tabla de Contenido del Informe

<b>1. EVALUACIÓN GESTIÓN Y RESULTADOS .....</b>	<b>5</b>
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>9</b>
2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	9
2.1.1. Gestión Misional .....	10
2.1.2. Resultados.....	57
2.1.3 Legalidad .....	63
2.1.4 Evaluación del Sistema de Control Interno.....	73
<b>3. PUNTOS DE CONTROL .....</b>	<b>76</b>
3.1. GERENCIA DEPARTAMENTAL VALLE DEL CAUCA.....	76
3.2 GERENCIA DEPARTAMENTAL ATLÁNTICO .....	98
3.3 GERENCIA DEPARTAMENTAL SANTANDER .....	105



Doctor

**DIÓGENES VILLA DELGADO**

Director Ejecutivo de Administración Judicial

Rama Judicial -Consejo Superior de la Judicatura- Sala Administrativa

Bogotá D. C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura - , a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, por las vigencias 2007 - agosto de 2011.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto sobre la gestión de los procesos evaluados.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:



Evaluación de la Gestión de la Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura, relacionada con los siguientes programas:

Descongestión de la Rama Judicial, Proyectos de Obras de Infraestructura, Programa de Seguros de la Rama Judicial; así como la gestión en la Adquisición de Bienes y Servicios y la implementación de los recursos de Tecnología de la Información, durante las vigencias 2007 al mes de agosto de 2011.

La auditoría incluye el examen a la Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura del Nivel Central y los puntos de control de Atlántico, Santander y Valle.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, la respuesta de la administración fue analizada.

## 1. EVALUACIÓN GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan, la Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, es **Desfavorable**, con la consecuente calificación de **27,17%**, dentro de la cual no se tiene en cuenta el componente financiero, el cual no fue objeto de evaluación.

### 1.1.1. Gestión

La calificación obtenida en este componente fue de 31.75 puntos, con una ponderación de 6,35%.

De acuerdo con la revisión y análisis efectuado, al control de gestión de la Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura del Nivel Central y los puntos de control de Atlántico, Santander y Valle, los procesos de dirección, planeación, organización, control y seguimiento, no se dan, toda vez que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de sus decisiones relacionadas con el Plan Nacional de Descongestión, ha generado en materia de administración de justicia, una deficiente e inoportuna prestación del servicio público de justicia, por congestión en los



despachos judiciales que genera falta de solución pronta y definitiva de los procesos en conocimiento en las diferentes jurisdicciones.

La Dirección de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de Administración Judicial en la Ejecución de Obras de Infraestructura y la Gestión del Programa de Descongestión Judicial, cuenta con indicadores deficientes, debido a que los mismos no incorporan el total de los factores que se requieren para medir la eficiencia, eficacia y economía de la Gestión Administrativa, de tal manera que están arrojando únicamente resultados estadísticos.

### **1.1.2 Resultados**

La calificación obtenida en este componente fue de 30.75 puntos y una ponderación del 9,23%.

En la Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura del Nivel Central y los puntos de control de Atlántico, Santander y Valle, se observa incumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Descongestión, lo cual ha incidido en la implementación gradual del sistema de oralidad que permita en orden legal que las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales sean orales con las excepciones que establezca la ley.

Igualmente, no se han cumplido los ciclos de prioridades para descongestión de conformidad con las alarmas derivadas de los estudios estadísticos, lo anterior teniendo en cuenta el fracaso del Plan Nacional que no ha generado resultados en la prioridad uno del mismo Plan y por tanto no permite el desarrollo programado. Esta situación ha impactado en forma directa en la justicia civil, que no presenta avance en esta materia, situación que permite advertir que el plan no ha producido resultados por ineficacia de lo implementado en unos casos y por falta de implementación en otros.

Los proyectos de infraestructura adelantados por el Consejo Superior de la Judicatura, presentan retardos en la ejecución de los contratos de obra, adicionalmente, las demoras en los contratos no se encuentran debidamente justificadas y en la mayoría de los casos se soportan en obras que no resultan necesarias ni encaminadas al mejoramiento en la prestación del servicio, por el contrario se trata de obras suntuarias que responden a los requerimientos de la Sala Administrativa del Consejo Superior y de los Magistrados cuyos despachos están dispuestos en las construcciones



### **1.1.3 Legalidad**

La calificación obtenida en este componente fue de 32.5 puntos y un ponderado del 3.25%.

En la Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura en su gestión contractual presenta debilidades en el deber de planeación consagrado en el Estatuto de Contratación, el cual impacta su gestión ocasionando posibles sobre costos, obras inconclusas por fallas en los estudios técnicos, suspensiones de contratos por falta de licencias de construcción, calidad en los materiales y modificación de los ítems de obra, con deficiente justificación. Así mismo, se presentan debilidades en la prevención de los riesgos a cargo de los contratistas, conforme lo establece el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 al no establecer obligaciones claras y precisas sobre las obligaciones derivadas de los contratos tanto de obra, como en la adquisición de bienes y servicios.

### **1.1.4 Sistema de control interno**

Se evaluó el sistema de control interno, con el siguiente resultado:

El Sistema de Control Interno de la Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura, obtuvo una calificación final de 2,30 ubicándose en el rango de **Ineficiente**, toda vez que existen deficiencias en los componentes que conforman un Sistema de Control Interno, tales como Procesos y procedimientos establecidos para la gestión de contratación y la planeación, igualmente en la ejecución de los proyectos de inversión de infraestructura física; ejecución del programa de descongestión Judicial y adquisición y administración de infraestructura tecnológica. Esto indica que no hay confiabilidad para el manejo de los recursos y el cumplimiento de sus objetivos y metas, en cuanto a aplicación de procedimientos, mecanismos de seguimiento y control y manejo de la información.

## **1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron un total de 116 Hallazgos administrativos, distribuidos de la siguiente manera: en el Nivel Central 67 hallazgos administrativos, de los cuales 7 tienen presunta connotación fiscal, 15 con presunta connotación disciplinaria, 1 con presunta connotación penal. Así mismo, los puntos de control de: Valle, se establecieron 25 hallazgos administrativos, de los cuales 4 tienen presunta connotación fiscal, 19 con presunta connotación disciplinaria, 1 con presunta connotación penal; Santander, 9 hallazgos administrativos, de los cuales 2



con presunta connotación disciplinaria. Atlántico 12 hallazgos administrativos, de los cuales 2 tienen presunta connotación fiscal, 7 con presunta connotación disciplinaria y 3 con presunta connotación penal.

Bogotá, D. C,

**JAVIER ALONSO LASTRA FUSCALDO**  
Contralor Delegado Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Revisó:  
Aprobó:

Nilza Etelvina Bernal Lizcano. Supervisora  
Edgar Henry Ortiz Ricaurte. Director de Vigilancia Fiscal,



## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan en el presente capítulo, la Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, es **Desfavorable**, con la consecuente calificación de 19,055%, la cual no incluye el componente financiero, el cual tiene un peso del 30% para un total ponderado definitivo de 27,22%.

**Cuadro No. 1 Consolidación de la calificación**

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GUÍA DE AUDITORÍA DE LA CGR MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA									
COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Variables a Evaluar	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %	
EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Control de Gestión	Eficiencia, Eficacia	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	Dirección, planeación, organización, control (seguimiento y monitoreo) y ejecución.	25%	30,5	7,63	20%
				Indicadores	Formulación; Oportunidad; Confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman; Calidad; Utilidad; Relevancia y Pertinencia de los resultados.	25%	30,5		
				Ciclo Presupuestal	Manejo recursos presupuesto (planeación, asignación, ejecución y evaluación)	25%	33,0		
				Población objetivo beneficiaria	Cobertura; Focalización; Demanda futura; Población objetivo y/o beneficiaria.	25%	33,0		
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN</b>					<b>100%</b>		<b>31,75</b>	<b>6,35</b>	
EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Control de Resultados	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales, Equidad	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.	Objetivos misionales	Grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Planes del Sector.	50%	31,0	15,50	30%
				Cumplimiento Planes y Programas Proyectos	Grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos Cantidad, Calidad, Oportunidad, resultados y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales	50%	30,5		
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS</b>					<b>100%</b>		<b>30,75</b>	<b>9,23</b>	
EVALUACIÓN DE RESULTADOS	Control de Legalidad	Eficacia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	Normas externas e internas aplicables	100%	32,5	32,50	10%
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD</b>					<b>100%</b>		<b>32,50</b>	<b>3,25</b>	
EVALUACIÓN DE RESULTADOS	Control Financiero	Economía, Eficacia	Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera	Razonabilidad Financiera		100%			
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO</b>					<b>100%</b>				
EVALUACIÓN DE RESULTADOS	Evaluación SCI	Eficacia, Eficiencia	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	Concepto	100%	2,300	2,30	10%
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>					<b>100%</b>		<b>2,30</b>	<b>0,23</b>	
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE GESTIÓN PONDERADA</b>								<b>19,055</b>	

Fuente: Equipo Auditor



Nota: Al aplicar el procedimiento de ponderación estipulado así:  $19,055\% \times 100/70$  nos da como resultado una calificación definitiva de 27,22%,

## **2.1.1. Gestión Misional**

### **2.1.1.1 Plan Nacional de descongestión**

#### **Hallazgo No. 1 Efectividad del Plan Nacional de descongestión (D y F)**

El Plan Nacional de descongestión que se soportó en las atribuciones específicas conferidas por el artículo 63 de la ley 270 de 1996 y la Ley 1285 de 2009 y en los recursos autorizados, correspondientes al 0,5% del PIB, para el sistema de oralidad y los planes de descongestión no ha generado ninguno de los resultados propuestos pese a una destinación y ejecución efectiva de recursos que han ascendido a \$490.000 millones.

Teniendo en cuenta que la medida de descongestión, constituye una gestión temporal, tendiente a conjurar la crisis de los despachos judiciales y generar la situación propicia para la implementación gradual del sistema de oralidad, los recursos en el invertidos reflejados en recursos físicos (arrendamientos y adecuaciones), humanos (contratistas para juzgados, jueces y funcionarios adjuntos de descongestión) y tecnológicos (equipos de sistemas y comunicaciones y contratos de mantenimiento); además de las contrataciones necesarias para el funcionamiento de los despachos judiciales, tales como vigilancia, mantenimiento, aseo, entre otros, encuentran su justificación en los resultados efectivos del plan, vale decir en la descongestión reflejada en la disminución o desaparición de los archivos históricos y las salidas efectivas de procesos debidamente sentenciados o fallados, situación que no se ha presentado a la fecha, pese a haber transcurrido 15 años desde la norma que dispuso la gestión en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y tres años, después de proponer ante la crisis el Plan Nacional de Descongestión.

La situación expuesta evidencia una inversión de recursos carente de planeación, que no se soportó en seguimientos y controles efectivos, como tampoco presenta procedimientos adecuados a las necesidades, situación que la convierte en una gestión ineficaz, ineficiente y antieconómica, generando la pérdida efectiva de los recursos invertidos e incrementando el riesgo en la prestación del servicio público de justicia, toda vez que no se ha logrado el objetivo de obtener una administración de justicia pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Menos aún, se evidencia el cumplimiento de la norma en cuanto a que los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales.



El incumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Descongestión ha incidido en la implementación gradual del sistema de oralidad que permita en orden legal que las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales sean orales con las excepciones que establezca la ley.

No se han cumplido los ciclos de prioridades para descongestión de conformidad con las alarmas derivadas de los estudios estadísticos, lo anterior teniendo en cuenta el fracaso del Plan Nacional que no ha generado resultados en la prioridad 1 y por tanto no permite el desarrollo programado. Esta situación ha impactado en forma directa en la justicia civil, que no presenta avance en esta materia, situación que permite advertir que el plan no ha producido resultados por ineficacia de lo implementado en unos casos y por falta de implementación en otros.

El sistema de contratación temporal para el desarrollo del Plan de Descongestión se opone a los objetivos del mismo, pues cada contratación impone mínimo 3 meses de suspensión de los juzgados o funcionarios, la devolución de los procesos, el avocar nuevamente conocimiento; situación que hace incluso más gravosa la situación para los procesos en descongestión que para los que no se encuentran en esta situación.

Se evidencian procesos que llevan desde el inicio del programa de descongestión sin que se hayan podido siquiera surtir pruebas, en consecuencia el objetivo de obtener terminación de los procesos con sentencia no se ha logrado.

Se soporta el hallazgo que antecede en la revisión de los compromisos legales y administrativos adquiridos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en relación con la descongestión de los despachos judiciales, que surgen por primera vez como consecuencia de la Ley 270 de 1996 artículo 63 y se reviven con la Ley 1285 de 2009, generando el llamado Plan Nacional de Descongestión, junto con los objetivos concretados en la creación de medidas tendientes a desacumular inventarios en las jurisdicciones ordinaria, administrativa y disciplinaria, con unas metas iniciales de 500.000 procesos en todo el país con la creación de 2.187 cargos y la implementación en el área laboral de medidas que incluían la creación de 389 cargos transitorios, entre los que se encontraban 16 Magistrados y 87 jueces, con una meta inicial de 20.000 procesos en descongestión y el impulso de 117 mil procesos, se evidencia que frente a los resultados de la verificación en los juzgados objeto de muestra selectiva, que han sido beneficiados con medida de descongestión y en los correspondientes juzgados responsables de dicha descongestión, de acuerdo con la muestra



técnica representativa, que cubrió las seccionales de Bogotá, Manizales, Cali, Pasto y Villavicencio y el análisis de estadísticas e información reportada por el 100% de las Direcciones Seccionales en relación con el desarrollo del Plan de descongestión y los costos se evidencia que a la fecha no se han obtenido ninguno de los resultados propuestos y que por el contrario la situación de congestión en algunos casos, como en los juzgados laborales ha aumentado.

Igualmente los costos del Plan Nacional, sin tener en cuenta las inversiones que para descongestión se efectuaron durante las vigencias 1997 a 2008, es decir entre las leyes 270 de 1996 y la ley 1285 de 2009, que ascienden a \$490.000 millones, responden a los análisis que se consignan a continuación y que además reflejan que la información de la Direcciones Seccionales de Administración Judicial y el nivel Central no se encuentra conciliada y consolidada, que lo que la hace poco confiable y además inoportuna especialmente frente a un tema tan crítico como el que es objeto de estudio.

El presupuesto asignado y el total de los recursos invertidos y/o ejecutados para descongestión judicial, durante las vigencias 2009, 2010 y 31 de agosto de 2011, en el marco del Plan de descongestión fueron de \$489.552.5 millones, los cuales se discriminan así:

**Cuadro No. 2**  
**Presupuesto asignado y ejecutado**  
**Vigencias 2009, 2010 y 2011**  
**Descongestión Judicial**

<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>APROPIACION ASIGNADA.</b>	<b>RECURSOS INVERTIDOS</b>
2009	83.442.124.611	83.442.124.611
2010	131.404.461.440	131.404.461.440
2011	311.404.461.440	274.705.984.493
<b>TOTAL</b>	<b>526.251.047.491</b>	<b>489.552.570.544</b>

Elaborado: Equipo Auditor

Fuente: Dirección Administrativa División de Programación Unidad de Planeación

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptó medidas transitorias en el marco del Plan Nacional de Descongestión, es así como para el año 2009, el costo por servicios personales y gastos generales de estas medidas ascendieron a \$93.947.9 millones, asignados en un 49,6% para la creación de despachos de descongestión y el 50,4% para cargos de empleados en despachos permanentes. Para el año 2010, se tomaron medidas transitorias por valor de \$117.301 millones en costos de personal, representadas en la creación transitoria de 3.435 cargos, así: 163 funcionarios (151 jueces y 13 magistrados) y 3.069 empleados y para el de



igual manera se crearon un total de 84 cargos con carácter permanente para fortalecer la oferta de servicios de justicia, de los cuales 36 corresponden a cargos de servidores judiciales (33 jueces y 3 magistrados) y 48 empleados, cuyos costos ascendieron a \$1.906 millones de pesos corrientes de 2010.

Desde el mes de enero y hasta 31 de agosto del presente año, se han adoptado medidas transitorias por valor de \$204.845 millones en costos de personal, representadas en la creación transitoria de 5.998 cargos, así: 977 funcionarios (878 jueces y 99 magistrados) y 5021 empleados. De igual manera se crearon un total de 131 cargos con carácter permanente para fortalecer la oferta de servicios de justicia, de los cuales 28 corresponden a cargos de servidores judiciales (9 jueces y 19 magistrados) y 103 empleados, cuyos costos ascendieron a \$9.153 millones de pesos corrientes de 2011.

En consecuencia, frente al fracaso del plan, y evaluada la relación costo beneficio, estamos en presencia de una gestión antieconómica por valor del \$490.000 millones, que se configura en daño patrimonial por cuanto está generando un perjuicio evidente en el cumplimiento de la gestión institucional relacionada con ser garantes de la prestación de un servicio público de justicia oportuno y adecuado a las necesidades de los usuarios, a través de una solución efectiva que si bien implicaba la inversión de recursos tenía que reflejarse en resultados frente a los archivos históricos de los juzgados y a la facilitación de la entrada en funcionamiento del sistema oral, situaciones que a hoy no se evidencian y por el contrario se ve incrementada la problemática de la rama Judicial.

El hallazgo que antecede conduce a la configuración de una presunta conducta disciplinaria enmarcada en los numerales 1º, 2º, 3º, y 10º del artículo 34 de la ley 734 de 2002, por incumplimiento de los deberes señalados en la ley 270 de 1996 al definir en los numerales 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 9º, 13º y 19 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, las funciones y por tanto responsabilidades de la Sala Administrativa en relación directa con el manejo presupuestal, las que se resumen en la elaboración del proyecto de presupuesto y del Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial al igual que la aprobación de los proyectos de inversión de la misma Rama.

En materia de estructuración y direccionamiento de la Rama Judicial para la prestación del servicio público de justicia y con el objeto de garantizar una administración de justicia en los términos del artículo 4º. de la Ley 270 de 1996, las funciones de la Sala Administrativa están definidas por los numerales 5º., 9º., 13º y 19 del artículo 85, toda vez que le confiere las facultades de Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se



requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos, en el mismo orden debe fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público, determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados, regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

Por último y con el objeto que pueda ejercerse un seguimiento, control y evaluación efectiva de la gestión de administración de justicia, desde los resultados de los planes, programas y proyectos aprobados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el numeral 19 del artículo 85 le atribuye la función de establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes y le establece un mínimo que denomina indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.

Dadas las circunstancias expuestas y de conformidad con el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de sus decisiones relacionadas con el Plan Nacional de Descongestión, ha generado disminución, perjuicio y pérdida de los recursos públicos, derivados de una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que no se aplica a los fines esenciales del estado, en materia de administración de justicia.

## **Hallazgo No. 2 Inconsistencias de la información**

El INFORME MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN 2009 a 2011 y el INFORME AL CONGRESO DE LA REPUBLICA 2010 -2011, presentan inconsistencias en cuanto a sus cifras generales en lo referente a Descongestión para cada una de las vigencias; las cuales, al cotejarlas frente a las cifras discriminadas o en detalle, revelan diferencias que no están debidamente justificadas. Las cifras con diferencias en descongestión reveladas por dichos informes, producen incertidumbre en cuanto a los resultados, estrategias implementadas, costos y resultados, que desdibujan los resultados mostrados para lograr una Gestión Judicial al día.

Las inconsistencias presentadas, se muestran a continuación, por cada una de las vigencias, así:



**Cuadro No. 3**

Distribución de recursos – PND2009 –				
JURISDICCIÓN	ESPECIALIDAD	No. CARGOS	COSTO	TOTAL IMPACTO PROCESOS (REDUCCIÓN DE INVENTARIOS)
Administración Judicial	Administración	8	\$ 263.250.040,00	*
Constitucional	Constitucional	18	\$ 318.379.924,00	*
Contencioso Administrativa	Contencioso Administrativa	863	\$ 16.622.699.173,00	5538
Disciplinaria	Disciplinaria	42	\$ 1.177.220.713,00	*
Ordinaria	Civil	795	\$ 21.326.864.234,00	68778
	Familia	228	\$ 5.315.674.257,00	*
	Laboral	418	\$ 19.543.085.697,00	26616
	Penal	787	\$ 29.380.729.530,00	70984
<b>TOTAL MEDIDAS TRANSITORIAS</b>		<b>3.159</b>	<b>\$ 93.947.903.568,00</b>	<b>171.916</b>

**Informe Discriminado 2009**

No. CARGOS	COSTO
64	4.303.007.520,00
2212	73.205.748.422,00
849	15.572.391.378,00
26	603.506.207,00
<b>3.151</b>	<b>93.684.653.527,00</b>

Diferencias en el INFO	Costo	No. Cargos
	\$ 263.250.041,00	8

Fuente: Informe de descongestión 2009-2011

En el año 2009 los informes muestran que se crearon 3.159 cargos por valor de \$93.947.9 millones, pero al verificar las cifras discriminadas, se muestra que se crearon para ese mismo periodo 3.151 cargos por \$93.648.6 millones, arrojando una diferencia de 8 cargos por \$263.2 millones. Igualmente, dichos Informes muestran que se recibieron 196.887 procesos, se evacuaron 171.916 y se impulsaron 1.287.118 procesos; pero al verificar las cifras discriminadas, se observan diferencias de 2.578 salidas y 92.492 impulsos, ya que las cifras presentadas muestran que se evacuaron 169.338 procesos y que se impulsaron 1.194.626 procesos

**Cuadro No. 4**  
**Creaciones de despachos y cargos transitorios en el marco del plan Nacional de descongestión del año 2010.**

JURISDICCIÓN	ESPECIALIDAD	No. CARGOS	COSTO	TOTAL IMPACTO PROCESOS
<b>Administración</b>	Administración	164	\$ 3.784.544.948,79	NR
<b>Constitucional</b>	Constitucional	26	\$ 1.476.755.254,00	NR
<b>Contencioso Administrativo</b>	Contencioso Administrativo	696	\$ 24.409.269.487,11	10.490
<b>Disciplinaria</b>	Disciplinaria	78	\$ 3.797.229.481,88	277
<b>Ordinaria</b>	Civil**	902	\$ 24.071.158.621,56	35.964
	Familia*	263	\$ 6.556.759.846,17	898
	Laboral	455	\$ 22.629.565.711,76	40.805
	Penal	935	\$ 32.482.142.502,40	56.032
<b>Total general</b>		<b>3.519</b>	<b>\$ 119.207.425.853,67</b>	<b>144.466</b>

Fuente: Sistema de Información de la Rama Judicial – SIERJU – División de Estadística

**Informe Discriminado 2010**

No. CARGOS	COSTO	
136	9.226.017.338,00	
2419	78.566.463.820,49	
687	23.443.476.601,98	
54	2.627.944.802,71	
162	3.760.643.856,57	
<b>3.458</b>	<b>117.624.546.419,75</b>	
Diferencias en el INFO	<b>Costo</b>	<b>No. Cargos</b>
	<b>\$ 1.582.879.433,92</b>	<b>61</b>

En el año 2010 los informes muestran que se crearon 3519 cargos por valor de \$119.207,4 millones, pero al verificar las cifras discriminadas, se muestra que se crearon para ese mismo periodo 3458 cargos por \$117.624,5 millones, arrojando una diferencia de 61 cargos por \$1.582,8 millones. Adicionalmente en el informe que se presenta al Congreso de la República, en el mismo año, la Sala Administrativa adopto medidas transitorias por valor de \$117.301,1 millones. Igualmente, dichos Informes muestran que se recibieron 170,773 procesos, se evacuaron 144,466 y se impulsaron 1.335.321 procesos; pero al verificar las cifras discriminadas, se presentan diferencias de 642 en los ingresos y de 607 en los egresos, ya que las cifras presentadas muestran que ingresaron 170.131, salieron 143.859 procesos.





En el informe presentado al Congreso, se menciona que las medidas de Descongestión adoptadas en 2010, permitieron tener egresos por descongestión de 111.572 nuevos procesos; información diferente a lo reflejado en los otros reportes.

**Cuadro No. 5**  
**Creaciones de despachos y cargos transitorios en el marco del plan Nacional de descongestión del año 2011.**

JURISDICCIÓN	ESPECIALIDAD	No. CARGOS	COSTO	
<b>Centro de Servicios</b>	Civil - Familia	7	\$ 122.057.052	
	Penal	135	\$ 3.517.663.061	
<b>Consejo Seccional</b>	Sala Administrativa	34	\$ 658.018.359	
<b>Constitucional</b>	Constitucional	26	\$ 1.706.192.586	
<b>Contencioso Administrativo</b>	Contencioso Administrativo	1659	\$ 53.397.953.836	
<b>Dirección Seccional</b>	Civil	150	\$ 2.571.141.557	
	Contencioso Administrativo	73	\$ 1.540.726.701	
	Direcciones Seccionales	11	\$ 315.381.810	
	Laboral	59	\$ 1.681.245.710	
	Penal	15	\$ 274.523.835	
<b>Disciplinaria</b>	Disciplinaria	123	\$ 5.662.026.463	
<b>Oficina de Apoyo</b>	Civil	7	\$ 153.480.939	
	Contencioso Administrativo	18	\$ 499.281.199	
	Penal	4	\$ 41.185.144	
<b>Oficina de Coordinación</b>	Contencioso Administrativo	1	\$ 40.528.587	
<b>Ordinaria</b>	Civil	1454	\$ 44.039.081.283	
	Civil - Familia	20	\$ 845.951.142	
	Civil - Familia -Laboral	26	\$ 761.880.599	
	Constitucional	9	\$ 244.624.431	
	Familia	147	\$ 3.668.708.410	
	Laboral	845	\$ 41.619.230.910	
	Penal	758	\$ 31.971.158.869	
	Pequeñas Causas Laboral	250	\$ 5.286.630.100	
	Promiscuo	100	\$ 2.506.397.936	
	Promiscuo Familia	41	\$ 964.741.178	
	Sala Plena	4	\$ 141.037.674	
	Sala Única	20	\$ 566.674.153	
	Secretaría Gral. Tribunal Sup. Bogotá	2	\$ 48.182.319	
	<b>Total general</b>		<b>5.998</b>	<b>\$ 204.845.705.844</b>



<b>Informe Discriminado 2010</b>		
<b>No. CARGOS</b>	<b>COSTO</b>	
307	18.901.000.000,00	
3972	134.425.518.347,00	
1615	48.507.827.242,00	
59	2.037.131.428,00	
<b>5953</b>	<b>203.871.477.017,00</b>	
Diferencias en el INFO	<b>Costo</b>	<b>No. Cargos</b>
	\$ 974.228.827,00	45
<b>Ingresos general</b>	<b>Ingreso discriminados</b>	<b>Ingreso según anexos</b>
140.838	140.308	140.838
<b>Egresos general</b>	<b>Egreso discriminados</b>	<b>Egreso según anexos</b>
62.154	62.154	62.154

En el año 2011 los informes muestran que se crearon 5998 cargos por valor de \$204.845.7 millones, pero al verificar las cifras discriminadas, se muestra que se crearon para ese mismo periodo 5953 cargos por \$203.871.4 millones, arrojando una diferencia de 45 cargos por \$974.2 millones. Igualmente, dichos Informes muestran inconsistencias en los datos, es así como en el reporte general y en el anexo, se recibieron 140.838 procesos; sin embargo en el discriminado se recibieron solo 140.308 procesos.

Los análisis que anteceden producto de la verificación en campo y la revisión de la información reportada por la entidad, refleja una prestación del servicio público que se caracteriza por su ineficiencia, ineficacia e inoportunidad, derivada de mantenerse la situación de congestión en los despachos judiciales que genera fracaso del Plan como solución definitiva al problema de la congestión en los despachos.

### **Gestión Proyecto de Descongestión Judicial**

Convenio interadministrativo suscrito entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Alcaldía Mayor de Bogotá, para la adquisición construcción de seis despachos judiciales en Ciudad Bolívar para descongestión:

### **Hallazgo No. 3 Planeación y ejecución de obras para el proyecto de Descongestión Judicial**

Analizada la documentación aportada por la Entidad, se observó que en materia de Descongestión Judicial, se suscribió el Convenio Interadministrativo 245 de 2008, entre el CSJ, la Alcaldía Mayor de Bogotá y



la Alcaldía local de Ciudad Bolívar con el apoyo de EUROSOCIAL, para la Adquisición y Construcción de seis (6) Despachos Judiciales en Ciudad Bolívar; obras que pretendían descentralizar y acercar los servicios judiciales a la población de ese sector del sur de la capital, beneficiando a 500.000 usuarios, en cuanto a mejora de los tiempos de movilidad y accesibilidad de la Administración de Justicia.

Para la ejecución de dicho Convenio, se asignaron recursos por valor de \$1.386 millones de pesos, correspondientes a las vigencias 2008 y 2010. (Para la vigencia 2008 se asignaron recursos por \$250 millones y para 2010 \$1.136 millones).

Los recursos aportados por EUROSOCIAL se invirtieron en pedagogía y tecnología; el primero efectuado por la Escuela Judicial y el segundo por la Unidad de Informática de la DEAJ, en cabeza de la URFI.

Los recursos aportados por el CSJ, se destinaron para las obras civiles y el suministro e instalación de mobiliario de la sede, los cuales se ejecutaron de la siguiente manera:

En 2008 se realizaron diseños y estudios para la ejecución de las obras preliminares, hasta que agotaron los recursos asignados para esa vigencia, evidenciando demoras en la ejecución de los contratos; sólo hasta el año 2010 se asignaron nuevos recursos mediante otrosí al convenio original, para continuar con la ejecución de las obras por \$1.136 millones.

El documento “Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011 -2014”, muestra como “LOGRO” la suscripción del Convenio interadministrativo 245 de 2008, pero es evidente que a la fecha y después cuatro años y tras invertir \$1.386 millones, la adecuación y puesta en marcha de los despachos que se pretendían realizar, no han aportado “descongestión”, debido que las obras carecen de la terminación de diseños y no se han adecuado en su totalidad, por demoras en la ejecución de las obras y la suspensión de los contratos de obra civil y de Interventoría.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Director de la URFI, mediante oficio DEAJPL11-1275 del 30 de noviembre de 2011 informa a éste Órgano de Control que:

*“...Con los recursos asignados, en lo que compete a la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles, se puede asegurar que los referentes de diseño, estudios técnicos, adecuaciones físicas y mobiliario, se cumplirán en su totalidad.*”



*La ejecución de forma paralela de los componentes pedagógicos y de informática (redes y tecnología de punta) aseguran que la sede presente el 100% de su funcionalidad al momento de abrir las puertas para su uso óptimo de Usuarios y Funcionarios.*

*Una vez se reinicien y se adicionen los contratos de Obra Civil y de Interventoría se espera que la sede entre en funcionamiento en el mes de enero de 2012”.*

Lo anterior corrobora que el programas de descongestión referido a lograr la descentralización y acercamiento de los servicios judiciales a la población del sur de la ciudad, con un beneficio de 500.000 usuarios, en cuanto a mejora de los tiempos de movilidad y accesibilidad de la Administración de Justicia no se ha logrado a la fecha constituyen en un proyecto que no cumplen con los principios de eficiencia, eficacia y economía de la Gestión Pública. Toda vez que aun no se tiene certeza cierta de la entrada en funcionamiento de los despacho de descongestión con los cuales se cumpliría el cometido del proyecto y de los fines esenciales de la Contratación Pública, definidos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

#### *2.1.1.1 Proyectos de Infraestructura*

### **Hallazgo No. 4 Cumplimiento, efectividad y costos de los proyectos de inversión de infraestructura para el funcionamiento de las sedes de la Rama Judicial (F y D)**

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en cumplimiento de sus atribuciones frente a los proyectos de inversión de infraestructura de la Rama Judicial no ha cumplido con el deber de diligencia, eficiencia e imparcialidad en el desarrollo del servicio que le fue encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada del servicio público de justicia, que es un servicio esencial.

“Teniendo en cuenta la incidencia de los recursos invertidos por la Rama Judicial en este proyecto con relación a los Palacios de Justicia, se seleccionaron los más representativos, teniendo en cuenta costos, duración de la obra e implicación en la prestación del servicio, criterios que arrojaron una muestra aleatoria estratificada que involucró los siguientes obras: Palacios de Justicia de Cali, Manizales, Mocoa, Yopal, y el Complejo Judicial de Paloquehao, obras ejecutadas a través de contratos que en su planeación y ejecución presentan las siguientes observaciones:”

Los proyectos de infraestructura adelantados por el Consejo Superior de la Judicatura, presentan retardos en la ejecución de los contratos de obra, que en los casos de los Palacios de Justicia exceden el plazo inicial hasta en un 200%, (Mocoa, Manizales, Cali, Yopal entre otros). Dichas demoras se han visto reflejadas en sobre costos que han superado en todos los casos los presupuestos en promedios que oscilan entre el 50% y el 200%, como ha ocurrido en los Palacios de Justicia citados.

Las demoras en los contratos no se encuentran debidamente justificadas y en la mayoría de los casos se soportan en obras que no resultan necesarias ni encaminadas al mejoramiento en la prestación del servicio, por el contrario se trata de obras suntuarias que responden a los requerimientos de la Sala Administrativa del Consejo Superior, los Magistrados cuyos despachos están dispuestos en las construcciones.

Al revisar los proyectos iniciales y las obras realmente ejecutadas o en ejecución, se observa que las modificaciones afectan el proyecto hasta en un 70%, vale decir que del proyecto inicial no se ejecuta en una proporción superior al 50%, situación que evidencia las debilidades en los estudios previos y en la fase de planeación y el desconocimiento a los procedimientos de ejecución contractual, sin tener en cuenta los perjuicios derivados de las suspensiones de los contratos, las demoras por nuevos estudios y los sobre costos generados en esta práctica.

En los casos de los Palacios de Justicia que debieron ser evacuados para la ejecución de las obras, además de los sobre costos directos generados por las demoras y mayores cantidades de obra en los contratos, se generan los referidos a traslados de los despachos para su funcionamiento, vale decir arrendamientos, mantenimiento físico, instalación y adecuación de sistemas de informática y comunicaciones, adquisición, arrendamientos y mantenimiento de equipos, contratos de seguridad y aseo, entre otros.

Además del impacto negativo en materia de recursos, se evidencia el desmejoramiento de las condiciones en la prestación del servicio, teniendo en cuenta la falta de condiciones de los inmuebles en que deben funcionar los despachos dado que no están diseñados para la operación judicial, igualmente las distancias entre uno y otro que impone como en el caso de Cali el recorrido por 14 inmuebles en los cuales funcionan transitoriamente los juzgados. Situación que se extiende a los servidores de la Rama Judicial, que carecen de condiciones adecuadas para garantizar la administración de justicia bajo condiciones de eficiencia y eficacia teniendo en cuenta las



limitantes derivadas de lo inadecuado de las construcciones en las cuales son ubicados.

El análisis anterior permite evidenciar que el objetivo de los proyectos de inversión autorizados por la sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en relación con la construcción y adecuación de los Palacios de Justicia no se ha cumplido.

En la actualidad no se cuenta con espacios físicos adecuados para la prestación del servicio público de justicia que ofrezca las condiciones necesarias para facilitar el acceso y atención de los usuarios, pese a lo cual si se evidencian inversiones por más de \$77, 897 millones, representados en las obras de Cali, Manizales, Yopal, Mocoa y Paloquemao. Más contratos de Interventoría que dados los resultados no cumplieron con los objetivos de ejecución oportuna de los contratos y ascendieron a \$8.040 millones, para un total de detrimento de \$85.938 millones.

El Complejo Judicial de Paloquemao no cumplió las condiciones del proyecto inicial, generando una mayor cantidad de obra que no se vio reflejada en mejores condiciones, de conformidad con las necesidades en la prestación del servicio. Vale decir, que de 7 salas de audiencia, diseñadas con las condiciones para atender la necesidad se construyeron 14, que no tienen la capacidad, ni las condiciones mínimas para atender las necesidades, dados los espacios, las posibilidades de conexiones para instalación de equipos de informática y comunicaciones. En consecuencia, un contrato programado por \$1.780 millones, que se adiciona en \$700 millones, en perjuicio del proyecto inicial dados los resultados de servicio, con demora en la terminación del contrato y que además no responde a la obligación legal de reforzamiento estructural del total del edificio, genera un detrimento que en principio correspondería al adicional, es decir \$700 millones.

Es de tener en cuenta que todas las decisiones han sido de iniciativa o aprobadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en forma directa, situación que permite evidenciar que la gestión de la citada Sala ha sido ineficaz, ineficiente y antieconómica, que además generó costos indirectos referidos a arrendamientos, adquisición e instalación de sistemas, mantenimiento, vigilancia, aseo, entre otros, que encarecieron las obras afectando el recurso público, pese a lo cual se generaron las demoras en las contrataciones.

Los casos más relevantes de costos derivados de la gestión antieconómica de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se verifican en Cali, Manizales, Yopal, Mocoa y Paloquemao.



En Cali se tenía un proyecto de restauración del Palacio de Justicia en el momento de presentarse el atentado; lo que significa que contaba con un recurso para adelantar el mismo, más lo correspondiente a la indemnización por tratarse de un daño por acto terrorista. En consecuencia, no procede aducir la falta de recurso para justificar la demora de dos años en la ejecución de la obra, la cual no estará en funcionamiento parcial antes de un año, con el agravante de estar con 14 inmuebles arrendados en condiciones físicas y económicas totalmente adversas tanto a la Rama Judicial como a los usuarios del servicio, toda vez que los costos una vez deducido el pago efectuado por la aseguradora (un año de arrendamientos \$595 millones), supera los \$5.500 millones, teniendo en cuenta todos los gastos que ha implicado mantener los juzgados fuera de una edificación propia. Sin contar el perjuicio a los usuarios del servicio y a los funcionarios que deben trabajar en condiciones que no se ajustan al concepto de administración de justicia.

En igual situación se encuentra el Palacio de Justicia de Manizales, con más de 18 meses de atraso, suspensiones y demoras por obras suntuarias, un incremento del presupuesto de \$13.800 millones, teniendo en cuenta que se presupuestó en \$23.382 millones y a la fecha se ha adicionado a \$36.762 millones sin que se haya terminado, generando igualmente cánones de arrendamiento que han ascendido a más de \$70 millones mensuales, para un valor aproximado de \$1.260 millones, más costos de contratos de seguridad, sistemas, aseo, mantenimiento, entre otros, sin que exista ninguna justificación para no haber priorizado una obra, que incluso conllevó a la paralización temporal del funcionamiento de los despachos judiciales afectados. Situación que permite evidenciar un detrimento por sobre costos injustificados de más de \$3.000 millones.

Una vez analizados los sobre costos directos e indirectos generados por la gestión antieconómica de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en el desarrollo de los proyectos de inversión relacionados con los Palacios de Justicia objeto de la muestra, se concluye un presunto detrimento patrimonial que a la fecha supera los \$93.103 millones de pesos, tal como se resume en el cuadro que sigue.

Análisis sobre costos directos e indirectos en la gestión del proyecto de infraestructura de los Palacios de Justicia objeto de la muestra



**Cuadro No. 6**

**Costos Directos e Indirectos**

**Proyecto de Infraestructura de los Palacios de Justicia**

OBRAS	PALOQUEMAO	MANIZALES	MOCOA	YOPAL	CALI	TOTALES
FECHA DE INICIO	27/10/2008	03/02/2009	14/10/2007	04/02/2008	30/10/2008	
FECHA FINAL PRÓRROGA Y ACTA DE RECIBO	22/07/2009 02/01/2010	30/05/2010	30/04/2010	31/03/2010	31/12/2009	
ATRASO	14 MESES	18 MESES	18 MESES	20 MESES	22 MESES	
VALOR DE OBRA CON ADICIONES	2.479.654.255	36.762.440.081	5.760.526.677	5.416.919.925	27.478.426.114	<b>77.897.967.052</b>
VALOR INTERVENTORIA	260.901.994	4.178.069.999	539.653.523	541.691.993	2.520.120.379	<b>8.040.437.888</b>
VLR ARRENDAMIENTOS	0	1.260.000.000		261.303.568	3.552.190.198	<b>5.073.493.766</b>
SEGURIDAD					2.000.000.000	<b>2.000.000.000</b>
TECNOLOGIA					91.605.000	<b>91.605.000</b>
<b>TOTALES</b>	<b>2.740.556.249</b>	<b>42.200.510.080</b>	<b>6.300.180.200</b>	<b>6.219.915.486</b>	<b>35.642.341.691</b>	<b>93.103.503.706</b>

Fuente Equipo Auditor

El análisis que antecede permite evidenciar que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no cumplió con el deber de formular, decidir oportunamente y ejecutar a través de la Unidad de Recursos Físicos, los planes de desarrollo y los presupuestos, situación con la cual tampoco verificó el cumplimiento de las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.

En este orden es importante resaltar que si bien el manejo efectivo de los recursos corresponde a la Dirección ejecutiva de Administración Judicial y la ejecución efectiva de los proyectos y gestión misional está distribuida en las Unidades del Consejo Superior de la Judicatura y de la citada Dirección, la responsabilidad de definir el presupuesto, la destinación y aprobar los proyectos, siendo el garante de la adecuada administración de justicia es y corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior, razón por la cual





no procede la respuesta de la entidad en el sentido que dicha sala no tiene ninguna responsabilidad en el manejo presupuestal. Sobre el particular es claro el deber legal de realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

En consecuencia, el daño patrimonial causado por la pérdida efectiva de recursos en obras inconclusas, así como los perjuicios derivados de mayores costos injustificados en las obras y costos indirectos derivados de las obras, que han excedido la proyección en porcentajes superiores incluso al 500%, como consecuencia directa de los retardos e incumplimientos en los cronogramas y estudios técnicos, es una responsabilidad no solo de las Unidades de Planeación y Recursos físicos e Inmuebles, sino especialmente de la Sala Administrativa del Consejo superior de la Judicatura, por cuanto si bien delega la función de contratación, es la que define el manejo presupuestal y en particular es quien toma las decisiones relacionadas particularmente con los Palacios de Justicia, pero además es la responsable de garantizar la prestación del servicio.

Por lo expuesto la ente de control considera que se configura una presunta conducta con connotación disciplinaria y fiscal, teniendo en cuenta los presupuestos de los numerales 2º, 3º, 4º y 10º del artículo 34 de la Ley 134 de 2002 y el tenor del artículo 6º de la Ley 610 toda vez que se evidencia un daño patrimonial por la pérdida efectiva de recursos y los perjuicios efectivizados en mayores costos directos e indirectos.

#### **Hallazgo No. 5 Estudios previos y de necesidades de las obras (D)**

“El Consejo Superior de la Judicatura a través de la Sala Administrativa y la Unidad de Recursos Físicos generan y consolidan proyectos de infraestructura, que teniendo en cuenta las modificaciones que presentan en la ejecución de los contratos con que concluyen las planeaciones y estudios, permiten evidenciar que la planeación no es coherente con las necesidades que posteriormente aparecen expresadas por los señores Magistrados y por los mismos funcionarios de la Unidad de Recursos Físicos.

Esta situación se origina en la falta de aplicación de los procedimientos adecuados y en la carencia de mecanismos de seguimiento y control efectivos, que permitan que la planeación sea real y en consecuencia se vea reflejada en ejecuciones oportunas y bajo presupuestos de eficiencia, eficacia y economía.



La práctica de planeaciones que solo cumplen la formalidad para completar los procesos pre-contractuales, pero que se desconocen totalmente durante las ejecuciones, genera suspensiones en los contratos por faltas de permisos y licencias, demoras por cambios en los estudios, sobre costos que en el proyecto de infraestructura de la rama Judicial han superado el valor proyectado hasta en un 200% y 300% del valor inicialmente proyectado, obras inconclusas, imposibilidad de ejercer seguimientos efectivos y confiables a la ejecución contractual y lo que es más grave, impacto negativo en la adecuada prestación del servicio público de justicia a través de una administración de justicia pronta, cumplida y eficaz, pues la carencia de condiciones físicas adecuadas y ajustadas a las necesidades de los usuarios, dentro de las cuales se puedan potenciar los recursos humanos y tecnológicos destinados al servicio, imposibilitan el cumplimiento de los principios que rigen la administración de justicia.

Todo lo anterior contraviene las obligaciones que para los funcionarios públicos responsables de la contratación administrativa establece la Ley 80 de 1993 en su artículo 25 Num.12, relacionado con la obligación de elaborar estudios, diseños y pliegos, obviamente direccionado a una contratación a través de la cual estos estudios y diseños sean ejecutados. En el mismo orden y a fin de que los estudios estén soportados en necesidades reales para las cuales se disponen unos recursos, el numeral 6º del mismo artículo 25 plantea que para iniciar el proceso de selección del contratista deben mediar disponibilidades presupuestales, pero se refiere a las reales, no a disponibilidades aparentes, con estudios aparentes, que durante la ejecución se convierten en obras diferente a costos que no guardan proporción alguna con el proyecto inicial.

Dentro del criterio normativo que rige la obligación de planeación para la contratación y que está siendo desconocido por el sujeto de control, está el artículo 3º del Decreto 2474 de 2008 que en concordancia con el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, establece que el acto administrativo de apertura en el proceso contractual deberá estar precedido de estudios de conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, de conformidad a la situación contractual planteada.

Por último, los vacíos en la planeación, la falta de coherencia de esta con la ejecución real, desconocen el deber de la administración y del contratista de prevenir los riesgos tal como lo consagra el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007. Vale decir, que la entidad al no ajustar sus ejecuciones de obra a los estudios y diseños previos y a las condiciones iniciales de contratación, está incrementado la posibilidad de ocurrencia de los riesgos especialmente de



incumplimiento, pérdida de los recursos, baja estabilidad de la obra, entre otros, así como sobrecostos y deficiencias en la calidad, sin que pueda alegar su propia culpa para exigir la responsabilidad de los contratistas.”

En el mismo orden se desconocen los artículos 25 numerales 6 y 12 y el 26 numeral 3 de la Ley 80 de 1993.

Con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 6. Obras inconclusas (D)**

“El consejo Superior de la Judicatura no ha ejecutado las obras en los términos en que se han proyectado y bajo los estudios y diseños que han soportado las contrataciones, razón por la cual no se han dispuesto los recursos en dirección a culminar los proyectos de inversión, generando obras inconclusas, que han durado más de 10 años en su construcción o que a la fecha no se han terminado y cuyos costos han sobrepasado los límites del 300% con relación al valor proyectado, sin que además se cuente o se haya contado oportunamente con las estructuras físicas para la prestación del servicio.

Este es el caso del Palacio de Justicia de Mocoa, cuya construcción se inició en el año 1996, con una proyección de valor de obra de \$1.800 millones y solo se terminó en el año 2010, con una inversión real del recurso de \$7.879 millones, es decir un aumento de costo de 337.7%.

En el caso del Palacio de Justicia de Yopal, obra que a la fecha se encuentra suspendida, por fallas desde la fase de planeación, con prorrogas que van en 13 meses con un incremento en el costo de \$1.598 millones, es decir el 49% del valor inicial.

El Palacio de Justicia de Cali, presenta una demora de año y medio, con un diferencia que supera el 300% del valor inicialmente proyectado, lo anterior si se tiene en cuenta que de \$36.000 millones presupuestados para la reconstrucción y adecuación total del Palacio, el costo definido y aforado apropiado, ejecutado o aforado para la vigencia 2012 asciende a \$65.000 millones, que solo cubren la obras de la Torre B y se espera culminarlo para diciembre de 2012, es decir 4 años y cuatro meses después del siniestro y obra parcial.

El Palacio de Justicia de Manizales, con una demora de 18 meses y un sobre costo de \$13.380. millones, cuyo valor se presupuestó en \$ 23.382 millones y a hoy ha ejecutado \$36.700 millones sin que se haya finalizado la obra y



sin justificaciones para sus suspensiones, retardos, modificaciones y adiciones, toda vez que no se observan mejores condiciones para la prestación del servicio.

Los incumplimientos de los cronogramas en forma injustificada, mediando en la mayoría de los casos simplemente las decisiones del Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sin considerar el impacto negativo en costos, tiempo en perjuicio de la prestación oportuna y adecuada del servicio público de justicia, contraviene directamente la obligación consagrada en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993 referido a los fines de la contratación estatal en la medida que compromete a los servidores públicos en la suscripción y ejecución de los contratos a tener en consideración que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

En el mismo orden el sujeto de control está desconociendo los deberes contenidos en los numerales 8º y 9º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993. Relacionadas en el caso del numeral 8º. Con la adopción de las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Y actuar como lo ordena el numeral 9º. de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.”

Con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 7 Interventorías y supervisiones (D)**

“Dados los vacíos y las inconsistencias que el Consejo Superior de la Judicatura evidencia en la planeación de sus proyectos de inversión, direccionado a la infraestructura de la Rama Judicial y las modificaciones y adiciones que efectúan dentro de la ejecución contractual, frente a proyectos que en el 99% de los casos se adelantaron por administración delegada, las Interventorías no presentan resultados positivos, por cuanto se tienen que ajustar a cada suspensión, cambio y variación y no existe una bitácora definitiva que permita el seguimiento y control a su cumplimiento, además de dejar en sus manos y las del contratista el ajuste de precio y la definición de prioridades en la ejecución de los contratos.



Situación que se agrava si se tienen en cuenta casos como el del Palacio de Justicia de Manizales, donde no existió un cronograma de actividades para ejecución del contrato y en consecuencia los ítems, con tiempos y prevalencia fueron definidos por los contratistas, asumiendo además los cambios y modificaciones ordenadas por la URFI y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con las consecuencias de demoras y sobre costos ya anotadas y que adelante se explican, situación que se agrava si se tiene en cuenta que pese a que los informes y actas de Interventoría reflejan las irregularidades y situaciones de demoras, mayores obras y costos, los informes de supervisión generados por el funcionario responsable de tal actividad en la Unidad de Recursos Físicos del Consejo Superior de la Judicatura no reflejan tales situaciones y por el contrario dejan ver que las obras se desarrollan sin obstáculos y que no se han presentado deficiencias ni irregularidades.

Adicional a lo anterior, como las ejecuciones se han venido fraccionando de acuerdo a las suspensiones y modificaciones autorizadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, esto ha generado cambios en la obra y por tanto nuevos contratos que han conllevado nuevas Interventorías, de manera que el seguimiento a fracciones de obra y fracciones de Interventorías no permite la determinación efectiva, oportuna y confiable de avances definitivos, cumplimientos, costos y en general ejecución adecuada de cada obra.

Pese a lo anterior al revisar los informes de los supervisores y coordinadores de la obra, que pertenecen a la Unidad de Recursos Físicos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, no se evidencian ninguna de las fallas en las ejecuciones, ni los obstáculos para los cumplimientos, ni las justificaciones de las demoras y menos los mayores costos; lo anterior, aún en contra de las actas de los interventores, que en la mayoría de los casos no guardan coherencia con los informes de supervisión.

*En consecuencia es claro el incumplimiento de las obligaciones de supervisión que están consignadas en el Manual de Contratación de la entidad y del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, por cuanto no se verifica en el ejercicio de la función de supervisión y seguimiento tanto al contrato de obra, la adecuación del desempeño de las funciones de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles en relación con la supervisión, ajustadas al principio de responsabilidad.”*

Con presunto alcance disciplinario



## **Hallazgo No. 8. Actos administrativos derivados de los contratos**

Los contenidos y disposiciones consignadas en muchos de los actos administrativos derivados de los contratos no se ajustan a los presupuestos establecidos por las normas que regulan la contratación administrativa, así Las suspensiones, prórrogas, adiciones y modificaciones de los contratos de obra no se soportan en su mayoría en justificaciones derivadas de caso fortuito, fuerza mayor, necesidades no contempladas, mejoramiento del proyecto para prestación de servicios, entre otras.

En el mismo sentido, se evidencia que estos actos administrativos no consideran los límites de tiempo y valor establecidos por las normas contractuales, de manera que las prórrogas exceden el tiempo de la obra y más y los adicionales superan el 50% del valor inicialmente contratado, situación que se agrava si se tiene en cuenta que las obras no se han finalizado, los proyectos no se han cumplido y los costos se siguen incrementando.

Por otra parte a través de adicionales se modifican los objetos contractuales, pues se contratan mayores cantidades de obra que no estaban contempladas en el proyecto inicial. En consecuencia las modificaciones no responden a la mejor ejecución de los trabajos y menos a la obtención del fin perseguido, en los términos en que lo ha conceptuado el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil – Radicación No. 1121 Agosto de 1998- M.P Cesar Hoyos Salazar

Lo anterior por cuanto la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Recursos Físicos no se sujetan en las ejecuciones de los contratos de obra a la normatividad que rige la contratación estatal y los interventores y supervisores de los contratos no ejercen su función en el sentido de efectuar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones y legalidad en las ejecuciones.

Con lo anterior se viola el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en la medida que las responsabilidades de los funcionarios a garantes del cumplimiento de los procedimientos de la contratación del sujeto de control y de adoptar las medidas para posibilitar y facilitar el cumplimiento de los contratos dentro de las condiciones de modo, tiempo y lugar acordadas.”



## **Hallazgo No. 9. Información reportada por la Unidad de Recursos Físicos -URFI (D).**

“La Unidad de Recursos Físicos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, no reporta en forma oportuna, ni veraz la información relacionada con el valor de los inmuebles de la Rama Judicial y las obras en curso, de conformidad con los recursos efectivamente ejecutados de acuerdo a los compromisos (entregas parciales, cierres de obra, entre otros).

Por lo anterior la Sección de Inmuebles y Seguros y la Dirección Financiera no manejan una información real ni para asegurar los bienes por su valor verdadero, ni para registrarlos contablemente.

Esta situación está generando infraseguro, que en casos como el del Palacio de Justicia de Cali asciende a \$6 mil millones de diferencia entre el valor asegurado \$26 mil millones y el realmente ejecutado a la fecha con entregas parciales y cierres de obra \$32 mil millones. En relación con el Palacio de Justicia de Manizales, la diferencia de valor reportado y confirmado de inversión en la obra por parte de la URFI son \$13 mil millones, cuando en realidad se verificaron obras con inversión por \$36 mil millones, es decir hay un infraseguro de \$23 mil millones

En otros casos, como ocurre con el Palacio de Justicia de Mocoa, donde se verificó que la inversión real de la obra entre las vigencias 1996 a 2010 ascendió \$7.879 millones, tal como se encontró registrado en el programa de seguros en la visita adelantada a la Oficina de Inmuebles y Seguros el 15 de noviembre de 2011, al solicitar dicha oficina la confirmación del valor la Unidad de Recursos Físicos expresa que el valor real de la obra solo asciende a \$4.800 millones, aduciendo que los \$7.879 corresponden a la partida de 2011, situación que no coincide con la ejecución presupuestal de la obra. Además de no resultar lógico por cuanto el programa de seguros no podía incluir en el 2010 una partida no ejecutada del 2011, cuando las obras ni siquiera se habían aprobado..

Esta circunstancia genera no solo un infraseguro sino una incertidumbre respecto del valor del inmueble derivada de la información de la URFI, toda vez que de ser cierto el avalúo, este sería considerablemente inferior a la inversión, con una diferencia del 40% toda vez que asciende a \$3.000 millones aproximadamente.”

Esta situación genera una conducta presumiblemente disciplinaria, al tenor de los deberes consignados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, los



cuales están siendo desconocidos por los funcionarios de la Unidad de Recursos Físicos del Consejo Superior de la Judicatura, incrementando los riesgos de pérdidas en caso de siniestro y generando inconsistencias en los registros contables, en contraposición con las normas que rigen la contabilidad pública.

Con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 10 – Ejecución del Proyecto de Infraestructura.**

La gestión adelantada por la entidad con el objeto de ejecutar el proyecto de infraestructura de la Rama Judicial a través de la construcción y adecuación de los Palacios de Justicia es claramente antieconómica y no responde a las necesidades encaminadas a la prestación de un servicio adecuado y oportuno de justicia.

La ejecución de las distintas obras no se ajustó a los parámetros legales establecidos para cada una de las etapas de tal manera que no se evidencia coherencia y consecuencia entre la etapa precontractual y contractual.

Esta situación obedece a el desconocimiento de las obligaciones, deberes y compromisos del Consejo Superior de la Judicatura como garante y responsable de la logística para permitir y facilitar la prestación del servicio y genera la pérdida de recursos por proyectos innecesarios, inconclusos, con sobre costos, sin funcionalidad, además de estar afectando directamente los resultados en la gestión de los despachos judiciales y los resultados obtenidos por los usuarios, por deficiencias en las sedes físicas que no están en funcionamiento o que no responden a las necesidades, como es el caso de las Salas de Audiencia del Complejo Judicial de Paloquemao.

Con la conducta expuesta se están desconociendo las funciones establecidas para la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Recursos Físicos a través de la Ley 270 de 1996, los Acuerdos expedidos por la Sala Administrativa y los manuales de procedimientos y funciones de la entidad.

### **Gestión de Cali**

“La obra se inició con el contrato 261 de 2001 (octubre), cuyo objeto eran los estudios y diseños técnicos complementarios para la Rehabilitación del Palacio de Justicia y el reforzamiento estructural de la Torre B, el contrato presentó un costo de \$12.816 millones, más \$1.352 millones de interventoría.





Se continuó con el contrato 116 de 2008, por valor de \$659 millones, más \$69 millones representados en el contrato de interventoría. El objeto fue la adecuación del 5º piso de la torre B para la adecuación y dotación de las salas de audiencia para la implementación del sistema penal acusatorio a nivel nacional, por el sistema de precios unitarios

En desarrollo del proyecto se suscribió el contrato 272 de 2008 cuyo objeto fue la ejecución de las obras necesarias para adecuación y dotación de las sedes y salas de audiencia para la implementación del sistema oral de los Juzgados Laborales a nivel nacional. El valor del contrato ascendió a \$2.482 millones, más la interventoría por \$ 284,2 millones

Mediante el contrato 180 de 2008, se ejecutaron las obras para implementar la oralidad de los juzgados de familia, con costo de \$841,9 millones, más el costo de interventoría por \$84,1 millones. Todo lo anterior generó un avance en obra significativo teniendo en cuenta el reforzamiento estructural de la Torre B, e implicó una inversión de recursos de la vigencia 2008 de \$21.720 millones.

Durante la vigencia 2009, solo se suscribe el contrato correspondiente a la indemnización cubierta por la aseguradora, que corresponde al contrato 041 de 2009 por \$2.829 millones, más la interventoría por \$196.566 millones, cuyo objeto fue la adecuación de los pisos 2,3 y 4 de la Torre B, donde actualmente está ubicadas las salas de audiencia.

Solo hasta el 2011, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura vuelve a autorizar recursos de inversión para el proyecto de Cali, mediante la suscripción del contrato 106 por valor de \$7.489 millones, más la interventoría por \$789,1 millones, para la ejecución de las obras necesarias y suministro e instalación de equipos de aire acondicionado, hidroneumáticos y red contra incendios, el cual a la fecha se encuentra en ejecución, presentando un retardo de más de 60 días en la entrega de los equipos de aire acondicionado. Lo que significa una inversión en la vigencia 2011de apenas \$ 8.278 millones y un avance entre el 2008 y el 2011 de menos del 10% de la obra requerida.

Como se puede observar, pese a la situación de efectiva emergencia generada por el atentado terrorista perpetrado al Palacio de Justicia Pedro Elías Serrano, ubicado en la ciudad de Cali, que obligó a la evacuación total del edificio, la suspensión en la prestación del servicio público de justicia, relacionado con los despachos judiciales ubicados en estas instalaciones, que en el caso de los Juzgaos Civiles alcanzó los seis (6) meses; así como la consecuente reubicación temporal de todos estos despachos y oficinas de



servicio, en inmuebles que verificado por el equipo auditor, no reúnen ninguna de las condiciones necesarias para desarrollar la labor de administración de justicia, La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que con antelación al atentado había incluido dentro del proyecto de infraestructura de la Rama Judicial al Palacio de Justicia de Cali y por lo tanto había previsto recursos para su ejecución, no consideró la destinación de recursos para el adelantamiento y culminación de la obra, la cual no presenta avance alguno durante las vigencias 2009 y 2010, diferente a la ejecución de los contratos suscritos en el 2008 y solo hasta el 2009, considera destinar apenas \$8.278 millones para continuar la obra.

Como se puede observar del total de \$30 mil millones invertidos a la fecha, de los recursos del Consejo Solo se han destinado \$26 mil por cuanto los restantes correspondieron al pago del siniestro y el avance significativo solo se refiere a la obra de reforzamiento estructural de la Torre B, contratada en la vigencia 2009 y apenas finalizada en la vigencia 2011, con una incidencia de costos que han superado los \$7.000 millones en arrendamientos, mantenimientos, adecuaciones, vigilancia, aseo, instalación de equipos de informática y comunicaciones, derivados de la reubicación temporal de los despachos judiciales.

Al verificar no solo los costos sino las condiciones en las que han sido reubicados los despachos y oficinas de servicios, se evidenciaron condiciones que no reconocen ninguna de las normas de seguridad industrial, menos se ajustan a las necesidades del servicio, atentan en 12 de los 14 edificios arrendados contra las condiciones de salud y seguridad de los prestadores y usuarios del servicio y por la ubicación distante de todas las edificaciones, que se encuentran en el centro, norte y sur de la ciudad, generan toda la incomodidad y obstáculos para los usuarios.

Pese a lo anterior el proyecto no ha sido prioritario y a la fecha no se puede proyectar a menos de un año, para una entrega parcial, probablemente funcional que sería la Torre B.

La situación que antecede afecta en forma mayor los recursos públicos, si se tiene en cuenta que el proyecto en el 2008, después del atentado arrojó un costo de rehabilitación total del Palacio de Justicia de \$36.000 millones, sin embargo a la fecha y sin que el diseño presente cambios sustanciales, más que los suntuarios derivados de las decisiones de los Magistrados de la Sala Administrativa y que en muchos casos ocasionaron demoras de más de 90 días en los contratos (Sala de conferencias, salas adicionales en las de audiencia, lugares de cambio para los jueces y magistrados, entre otras), el proyecto relacionado únicamente con la Torre B, asciende a la suma de



\$65.787 millones, sin que se haya presupuestado la Torre A, que igualmente requiere reforzamiento estructural y alojará las oficinas de servicio.

En consecuencia, la gestión de la Sala Administrativa de Consejo Superior de la Judicatura, en cuya cabeza están las autorizaciones para los proyectos de inversión y la Unidad de Recursos Físicos es del todo inconveniente, antieconómica y contraria a los intereses de la Rama Judicial, tanto desde el punto de vista legal, como social, como garantes de la prestación adecuada y oportuna del servicio público que implica la administración de justicia en los términos de la Ley 270 de 1996 y la 1285 de 2008.”

### Gestión Manizales

**Cuadro No. 7**  
**Ejecución contrato 259 de 2008 y Contratos Adicionales**  
**Información en pesos**

Descripción	Valor	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación
Contrato 259 de 2008	\$23.382.325.982	Acta de Inicio 3 de febrero de 2009	31 de mayo de 2010
Adicional 01 de 2010	0	1 de junio de 2010	30 de septiembre de 2010
Adicional 02 de 2010	\$1.064.304.385	1 de octubre de 2010	31 de diciembre 2010
Adicional 03 de 2010	\$3.142.817.494	1 de diciembre de 2010	31 de mayo de 2011
Adicional 04 de 2010	\$498.361.060		30 de diciembre de 2010
Adicional 05 de 2011	\$4.736.674.938	1 de junio de 2011	30 de septiembre de 2011
Adicional 06 de 2011	\$3.937.956.222	1 de octubre de 2011	31 de diciembre 2011
<b>Total adiciones</b>	<b>\$13.380.114.099</b>		

Fuente: Contrato 259 de 2008. y adicionales

Elaboro: Comisión Contraloría

### Hallazgo No.11 Estudios de Conveniencia y Oportunidad “D”

En las contrataciones de obra suscritas y ejecutadas por la entidad reflejan deficiencias y vacíos especialmente en la planeación estratégica, las cuales además de demoras en las ejecuciones impactan en las inversiones de mayores recursos, pero especialmente permiten modificaciones de los



objetos contractuales y de los proyectos iniciales, sin que las ejecuciones se ajusten a procedimientos y permitan seguimientos oportunos y efectivos.

Es el caso del contrato de Manizales donde se observa que se asignaron recursos dentro del presupuesto de obra por \$900 millones para que el mismo contratista adelantara dentro de la ejecución del contrato los estudios previos, sin lineamientos ni parámetros de los mismos, situación que generó una gestión fiscal “ineficaz” por cuanto esta labor implicó un retraso de mínimo nueve meses en la ejecución real de la obra y el cambio constante por parte de la Sala Administrativa del CSJ a través de la URFI a los proyectos y planos presentados por el contratista

Así las cosas el contratista efectuó entrega de los diseños así: estudio estructural noviembre 09 de 2009, nueve meses después de suscribir el acta de inicio de obra que se realizó en febrero 3 de 2009; el estudio hidrosanitario el 4 de noviembre de 2009 y la entrega del estudio arquitectónico el 3 junio de 2009; a la fecha de la visita in situ octubre de 2011 se encontraba en un 86 % el avance de los estudios de voz y datos.

Lo antes expuesto origina falta de determinación y objetividad en la consolidación de la obra a adelantar, oportunidad en la ejecución de la misma, de lo cual se derivan retrasos en su entrega ya que estaba contemplada para terminar el 31 de Mayo de 2010 y que de acuerdo al último adicional su terminación se contempló para el 31 de diciembre de 2011, evidenciándose 18 meses de retraso con respecto al plazo inicial.

Las constantes modificaciones de las condiciones contractuales en lo referente al plazo, valor, cantidades de obra, diseños, actas de recibo, etc. se concluye que la gestión anterior es contraria a los principios de eficacia, eficiencia, economía y responsabilidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 489 de 1.998 y 610 de 2000, artículo 8 de la Ley 42 de 199; esto en concordancia con el parágrafo 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Así mismo no se observó en el estudio de pre factibilidad y factibilidad, los estudios de conveniencia y oportunidad y plan operativo, conforme lo dispone el artículo 3 y 77 del Decreto 2474 de 2008, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, que se refiere a la distribución de riesgos.”

Con presunto alcance disciplinario.



## Hallazgo No. 12 Modificación al Alcance del Objeto Contractual

A través de los adicionales la entidad modifica y amplía los alcances de los objetos contractuales, sin que ello proceda legalmente y sin que existan circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor que así lo justifiquen.

Esta situación se genera en la falta de controles a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el desconocimiento normativo y genera actos administrativos que se apartan del principio de legalidad de las actuaciones de los responsables de la contratación

Para este análisis se revisaron los contratos suscritos en la obra de Manizales, así como las actas parciales de obra, en donde se determinaron las siguientes situaciones:

a) Se ejecutaron como parte de las obligaciones del contrato principal un total de \$7.410 millones, por concepto de obra contratada y realmente ejecutada, el equivalente al 20% del monto total del contrato que corresponde a \$36.762 millones. Demostrándose los deficientes estudios previos para la elaboración del presupuesto oficial.

b) Se ejecutaron mediante contratos de obra adicional no contratada un total de \$ 17.620 millones, según corte agosto de 2011, variando en un 75.36% del total del contrato principal y un 47.33% del monto total contratado, evidenciando que el presupuesto oficial no correspondió a la necesidad real del contrato presupuestado.

c) Se evidencio deficientes estudios previos que conforme al capítulo No.17 “Pisos”, se le asignó un presupuesto de obra de \$1.731,6 millones y según el acta de corte de obra de agosto de 2011, se evidencia que el valor total ejecutado para el capítulo es de \$2.094,8 millones; similar situación se presenta con el capítulo 18, “Cubierta e Impermeabilizantes” con un total presupuestado de \$236,2 millones y frente al ejecutado \$349 millones; del capítulo 20 “Enchapes” con un presupuestado total de \$144 millones y frente a un ejecutado de \$1.999 millones, o sea un incremento del 1.348% frente a lo presupuestado.

d) Atribuible a un deficiente manejo de los recursos económicos y de tiempo se determinó que según el acta de corte de agosto de 2011, de los capítulos de obra inicialmente contratados se dejaron de ejecutar los de alumbrado y tomas, teléfonos, cableado estructurado, bandejas y canaletas, acometidas y tuberías, cámaras y canalizaciones eléctricas, sistema de puesta a tierra, armario de medida, pañetes, etc., los cuales fueron reemplazados por otros



de diferente especificaciones técnicas, cantidades y precios mediante contratos adicionales del 2 al 6.

e) Se evidencio a la fecha de la visita in situ a octubre de 2011, que aún se está pactando precios unitarios los cuales no fueron contemplados en el contrato principal como son acabados y red voz y datos, que desbordan sustancialmente el presupuesto inicial del contrato.

f) Se evidencio debilidades en el contenido de las obligaciones del contratista pactadas en el contrato toda vez que no se pactó el cronograma de obra a que debería estar obligado el constructor para que la interventoría ejerciera el correspondiente control y seguimiento al desarrollo proyectado de la obra situación no permitió determinar los tiempos de actividad por el contratista dejando un vacío sustancial de las implicaciones del riesgo para la entidad que le impediría ejercer sus facultades administrativa de sancionar y multar al contratista por moras o incumplimientos, en los cronogramas que debieron mediar en el contrato y que era una herramienta de exigencia de cumplimiento por parte de la interventoría.

g) Se evidencio que la deficiencia en los estudios previos por cada ítem, debió ser redefinido y posteriormente la modificación a las especificaciones técnicas que frente a la propuesta inicial, que cubría la totalidad de la obra por un valor de \$23.000 millones se adicionara para cubrir tales modificaciones con seis contratos de adición en tiempo y en valor por \$13.000 millones y 18 meses más del inicialmente establecido.

h) Se evidencio debilidades en la planeación del proyecto, toda vez que las obras definidas se calcularon en un área de 17.827 metros cuadrados, y al momento de los contratos adicionales con los cuales se modificó el proyecto inicial, se pasó a un área total de construcción que se determinó en 22.800 metros cuadrados, lo cual reitera las citadas deficiencias en la certeza que la Sala Administrativa a través de la URFI tenía del proyecto a ejecutar.

i) Conforme a lo antes expuesto, las constantes modificaciones que sufrió el contrato inicial de obra, se pudo establecer aspectos que rompían con aspectos básicos de la prestación del servicio de justicia para complacer situaciones que superaban la necesidad arquitectónicamente propuesta, en efecto, el 6 de marzo de 2009, se presentó el primer anteproyecto arquitectónico que fue sometido a aprobación por parte de la Sala Administrativa del CSJ, a través de la URFI, en donde se hicieron ajustes, tales como, incluir en cada despacho de magistrado un baño privado, hall de entrada exclusiva para los jueces en el cuarto piso donde operan los juzgados, así como acceso por escaleras exclusivas para los mismos,



ascensores con acceso inteligente exclusivo para los magistrados; hechos que inicialmente nunca fueron contemplados en el proyecto inicial como sustancial dentro del presupuesto general de obra, donde se concibió que el edificio fue proyectado para tener los servicios sanitarios en un solo sitio húmedo, implicó realizar nueva dispersión de redes y añadir circulación privada para jueces y magistrados, implicando para el proyecto atraso en la ejecución del mismo toda vez que el contratista pudo presentar los diseños definitivos el 31 de julio de 2009.

j) Mediante memorando del 25 de junio de 2009, la interventoría manifiesta que no se responsabiliza por los precios unitarios inicialmente pactados sino por los precios de actividades nuevas no previstas en el contrato, situación que implicó por parte de la URFI requerir un análisis de precios a lo que la Oficina Jurídica del CSJ afirmó que es posible estudiar el alcance en razón a que se desconoce la especificación con la que se calcularon y que a cada ítem se le debe definir la especificación para saber el alcance en el precio, lo cual no fue contemplado en ninguna cláusula del contrato, hecho que conforme a lo manifestado por la interventoría debió someterse a una conciliación de precios entre el constructor la entidad y el acompañamiento de la interventoría situación que no dio a la fecha y que pueden afectar los presupuestos de la entidad e impactar los costos reales de la obra.”

### **Hallazgo No. 13 Análisis de precios unitarios “D”**

Se evidencio que La Licitación Pública No.36 de 2008, dentro del análisis técnico, económico y Estudios Previos, no realizo análisis de los precios de cada ítem, y por el contrario asigno presupuesto general por capítulos, Todo lo anterior, conllevó a que no existieran verdaderos parámetros de evaluación de las diferentes propuestas presentadas por los proponentes, por lo cual no existieron criterios técnicos para que el comité de evaluación pudiera calificar las propuestas en cuya evaluación se analizaran diferencias entre los precios de referencia y los presentados por los oferentes en el respectivo proceso de adjudicación contractual, así mismo no se evidencia no se evidencian estudios de mercado para establecer razonable y objetivamente el valor del futuro contrato, exhibiendo todas las variables que lo afecta y que permiten verificar que dicho valor se encuentra dentro de los rangos del mercado.

Por lo anterior se establece incumplimiento de lo descrito en los artículos 3 y 77 del Decreto 2474 de 2008, en concordancia con los numerales 3, 4 y 10 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002.

Con presunto alcance disciplinario.



## Hallazgo No. 14 Cumplimiento de las obligaciones del SICE

Dentro de los soportes que reposan dentro del contrato, se evidencia que el CSJ no cumplió con las obligaciones exigidas por el SICE para las entidades que se rigen por el Estatuto de Contratación Pública en cuanto a:

**Registrar los contratos:** Las entidades deben registrar en el Portal del SICE, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes, de acuerdo con las instrucciones allí publicadas, los contratos perfeccionados y legalizados en el mes inmediatamente anterior, cuya cuantía sea superior a 50 SMMLV.

**Consultar el CUBS y el precio indicativo:** Los representantes legales de las entidades con el fin de conocer los precios indicativos de los bienes y servicios codificados hasta el nivel de ítem en el CUBS, y evitar los sobre costos en la contratación, deberán consultar el CUBS y los precios indicativos, como requisito previo a la adjudicación. Esta obligación se aplica para los procesos contractuales cuya cuantía sea superior a 50 SMLV.

**Exigir el número de registro de precio:** Las entidades deberán exigir en los procesos contractuales de cuantía superior a 50 SMMLV, que el Proveedor referencie en su oferta el número de certificado de registro de bien o servicio ofrecido, generado por el Portal del SICE.

Puede observarse el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 598 de 2000, que crea el Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal SICE.

## Hallazgo No. 15 Adiciones al valor del contrato “D”

El párrafo segundo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, sin embargo el CSJ adicione el contrato inicial por más del 50%; cuyo monto total de adiciones sumo \$13.380,1 millones, y lo permitido era \$11.691.1 millones, es decir se adiciono \$1.689 millones más, lo cual evidencia incumplimiento de lo estipulado en el Estatuto de Contratación respecto de los contratos adicionales que en este caso implicaron modificaciones sustanciales al proyecto inicial, donde la misma oficina jurídica de la entidad advirtiendo la situación se abstiene de pronunciarse con forme quedo consignado en el adicional No. 6 de 2011, generándose con ello una presunta responsabilidad disciplinaria a la luz del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.





## **Hallazgo No. 16 Informe de seguimiento a Interventoría**

Según se analizó en el contenido del contrato se evidencia que en ningún seguimiento a informes de Interventoría producidos por la URFI, corresponde a la realidad de la circunstancias que afectan el desarrollo de la obra contratada tanto en tiempo como en recursos, por cuanto se observa que no hay un verdadero seguimiento y registro que adviertan a la entidad la necesidad de requerir al contratista el cumplimiento del objeto contratado, tal situación se advierte con las adiciones en tiempo que fue necesario implementar y que la misma Oficina Jurídica de la entidad en las justificaciones presentadas a las prórrogas observo que no estaban debidamente justificadas, aspecto que presenta debilidades en el seguimiento y control que la entidad debe ejercer en el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, inobservando lo establecido en su Manual de Contratación que establece los criterios para ejercer la supervisión de los contratos.

## **Hallazgo No. 17 Gastos en Arriendos**

El CSJ ha incurrido en gastos de arrendamiento por valor de \$1.260 millones, soportados en las demoras en la entrega de las obras, lo que denota una acción antieconómica para la entidad para efectos de prestar el servicio público de justicia en la ciudad de Manizales que constituyen un costo indirecto en la ejecución de la obra del palacio de justicia de Manizales, que ha implicado una presunta gestión antieconómica en la ejecución del proyecto de modernización de la infraestructura de la Rama Judicial, costos que se incorporaron a la observación comunicada a la entidad sobre este proyecto.

## **Hallazgo No. 18 Informes de Interventoría**

Se evidencia que dentro de los soportes documentales allegados con el contrato de obra 259 de 2008, solamente reposan informes de Interventoría hasta julio de 2010, sin que se pueda establecer las actuaciones de la Interventoría a la fecha, situación que evidencia debilidades en el siguiente y supervisión de los contratos por parte de la unidad de recursos físicos y el cumplimiento de sus obligaciones.



**CONTRATO DE INTERVENTORIA MANIZALES: No.255 DE 2008**

**Hallazgo No. 19 Adiciones al valor del contrato “D”**

El Artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece que los contratos no pueden adicionarse en más del 50%, sin embargo el CSJ adiciono el contrato inicial por más del 50%; cuyo monto total de adiciones sumo \$1.520,6 millones, y lo permitido era \$1.328,7 millones, es decir se adiciono \$191,9 millones más, lo cual evidencia falta de planeación en la contratación, generándose con ello una responsabilidad disciplinaria a la luz del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**Cuadro No. 8**  
**Ejecución contrato 255 de 2008 y Contratos Adicionales**

(Información en millones de pesos)

Descripción	Valor	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación
Contrato 259 de 2008	\$2.657.4	Acta de Inicio 3 de febrero de 2009	31 de mayo de 2010
Adicional 01 de 2010	0	1 de junio de 2010	31 de octubre de 2010
Adicional 02 de 2010	\$120.9	1 de noviembre de 2010	31 de diciembre 2010
Adicional 03 de 2011	\$357.1	1 de enero de 2011	30 de junio de 2011
Adicional 04 de 2010	\$56.6		
Adicional 05 de 2011	\$538.3	1 de julio de 2011	31 de octubre de 2011
Adicional 06 de 2011	\$447.5	1 de noviembre de 2011	31 de enero de 2012
<b>Total adiciones</b>	<b>\$1.520.6</b>		

Fuente: Contrato 255 de 2008 y adicionales  
Elaboro: Comisión Contraloría

Además se evidencia que la obra según el contrato 259 de 2008, debía terminar en mayo 31 de 2010, y que a la fecha se han hecho seis contratos adicionales en tiempo y en recursos prorrogando su entrega a diciembre 31 de 2011.

Lo anterior genera que en la medida en que se adicione el contrato de obra en valor y en tiempo se ha adicionado el contrato de Interventoría a la fecha en \$1.520,6 millones, como se observa en el cuadro anterior, donde la Interventoría ha avalado las modificaciones al proyecto que se han generado por las deficiencias en la planeación y en los términos en que se pactaron las obligaciones del contrato de obra, lo cual genera un manejo antieconómico



de los recursos del estado, que ha implicado una presunta gestión antieconómica en la ejecución del proyecto de modernización de la infraestructura de la Rama Judicial, costos que se incorporaron a la observación comunicada a la entidad sobre este proyecto.

Con presunto alcance disciplinario.

### **Complejo Judicial de Paloquemao**

#### ***Contrato de Obra No.160 de 2008***

**VALOR INICIAL: \$1.722.8 MILLONES**

**VALOR FINAL CON ADICIONES: \$2.479.6 MILLONES**

#### **Hallazgo No. 20 Licencia de Construcción (D)**

La entidad adelantó los trabajos de reforzamiento estructural para la adecuación y dotación de las salas de audiencia para el Sistema Penal Acusatorio en los Despachos Judiciales de Paloquemao sin contar previamente con la respectiva Licencia de Construcción de la Curaduría Urbana correspondiente, tal solicitud la realizó el Consejo Superior de la Judicatura el 07 de abril de 2009, una vez iniciadas las obras y el acto administrativo de aprobación fue expedido por la Curaduría Urbana No.1 mediante Resolución No. 10-10003 del 04 de Enero de 2010.

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 30, artículo 32 y el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y en razón a que el proyecto, los estudios y diseños se encontraban a cargo de la entidad estatal, los mismos debían estar elaborados con anterioridad al inicio del proceso contractual. Adicionalmente el Art. 1 del Decreto Nacional 564 de 2006 establece que "La autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional". De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 135 del Decreto 1469 de 2010, modificadorio de la norma antes citada, indica que "Las solicitudes de licencias,.... que hubieren sido radicadas en legal y debida forma antes de la



publicación del presente decreto, continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su radicación”.

En virtud a que en el presente caso aplica lo dispuesto en el Decreto Nacional 564 de 2006, se evidencia que el legislador exigió antes de la ejecución de las obras que el responsable de las mismas obtuviera la correspondiente licencia urbanística, la cual en este caso no se surtió de manera previa ni había sido contemplada por la entidad, toda vez que el contrato inicialmente fue previsto para ejecutarse en un mes y 25 días con fecha de terminación hasta el 22 de Diciembre de 2008 y la solicitud de la licencia fue radicada en la Curaduría Urbana No. 1 el 07 de abril de 2009, con lo que se expuso la entidad a sanciones urbanísticas por las debilidades que existieron en la etapa de planeación del presente contrato incluyendo los estudios previos y técnicos.

Con la ausencia de este requisito previo a la celebración del contrato se vulneró el principio de planeación consagrado en los numerales 6, 7 y 12 del Art. 25 de la Ley 80 de 1993, el Art. 3 del Decreto 2474 de 2008 y Capítulo II Numeral 2.1 del Manual de Contratación del Consejo Superior de la Judicatura, adoptado mediante la Resolución No. 2441 del 4 de Mayo de 2010. Por lo anterior, ésta observación tiene presunta connotación disciplinaria

### **Hallazgo No. 21 Suspensión de Obra**

De acuerdo al Acta de Inicio de Obra, el contrato No. 160 de 2008, empezó a ejecutarse el 27 de Octubre de 2008 y según Acta que reposa en el contrato el 21 de mayo de 2009 fue suspendido en razón a que el contratista no había podido ejecutar las obras previstas en el Adicional No. 02 suscrito el 30 de Diciembre de 2008, por cuanto el Consejo Superior de la Judicatura se encontraba realizando trámites de vigencias expiradas ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación para cancelar el valor del Adicional No. 02 al Contrato No. 160 de 2008, que no contó con registro presupuestal oportuno. Según Acta de Reiniciación No. 1 el contrato de obra se reinicia el 3 de Noviembre de 2009, fecha ésta en la cual no contaba con prórroga alguna por cuanto la última, autorizada con el Adicional No. 5 se extendía hasta el 22 de Julio de 2009. El Acta de Recibo Final del Contrato se suscribe el 02 de Enero de 2010.

Una vez verificada la información contenida en los informes rendidos en virtud del Contrato de Interventoría No. 161 de 2008, según anotación que se observó en fotocopia de la bitácora, el 20 de mayo de 2009 la Residente de Interventoría registra: “*La interventoría autoriza continuar con todas las*



*actividades objeto de este contrato; luego de comité de obra realizado en la Urfi donde el Consejo Superior autorizó los trabajos de estructura externa, sin tenerse Licencia de Construcción...* “El 21 de Mayo, fecha de suspensión de la obra según Acta, se registra en la Bitácora: “*Se continua con demolición de vigas en el tercer piso para realizar el amarre de las 2 estructuras metálicas a las losas (ubicadas Cra. 28)... Se continua con alambrado de salidas para lámparas e interruptores, instalación de marcos metálicos; pintura de marcos de puertas y ventanas e instalación de estructura para cielo raso en cuarto piso*”. Y así continua el registro de las actividades adelantadas en la obra con descripción casi diaria hasta el 7 de Julio de 2009, fecha esta en la cual se registra en Bitácora Folio 88 “*A partir de la fecha la obra se suspende. El personal de interventoría se retira de la obra*”, hecho este que no queda registrado en Acta alguna.

Con lo anterior se evidencia que la entidad contrajo obligaciones con el contratista y ejecutó obras del contrato adicional No. 02 sin contar con el respectivo registro presupuestal contraviniendo lo dispuesto en el Decreto 568 de 1996, artículo 20, artículo 14 del Estatuto Orgánico, artículo 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, artículo 3 del Decreto 2474 de 2008.

## **Hallazgo No. 22 Registro Presupuestal (D)**

Mediante Resolución No. PSAR08-535 del 30 de Diciembre de 2008, la Sala Administrativa autoriza al Director Ejecutivo de Administración Judicial, para realizar la adición No. 2 del contrato de obra No. 160 de 2008 en valor de \$266.9 millones y contrato de interventoría No. 161 de 2008 en valor de \$28.0 millones.

Dicho contrato adicional No. 2 se suscribe el 30 de diciembre de 2008, mediante el cual además se prorrogó el plazo de ejecución en un (1) mes, el cual se perfeccionó y legalizó sin que mediara el correspondiente registro presupuestal, no obstante dicha situación se continuo con la ejecución de los contratos de obra y de interventoría.

Al respecto la entidad, en Acta No. 001 del 21 de abril de 2009 dejó constancia, junto con el contratista y el interventor, de la ausencia del registro presupuestal con el propósito de buscar una solución.

En tal sentido en el Contrato Adicional No. 04 de 2009 al contrato de obra No. 160 de 2008, se estableció que el Consejo Superior de la Judicatura realizaría los trámites de aprobación de vigencias expiradas ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para



cancelar el valor del Contrato Adicional No. 02 de 2008, por cuanto este no contó con registro presupuestal en su oportunidad, no obstante contar con la Disponibilidad Presupuestal según los Certificados de Disponibilidad Presupuestal No. 372 del 29 de mayo de 2008 por valor total de \$1.818.1 millones, 374 del 29 de Mayo de 2008 por \$4.878.6 millones y 375 del 29 de Mayo de 2008 por valor total de \$505.3 millones.

El 19 de Mayo de 2009, mediante oficio DEAJ09-8118, el Director Ejecutivo de Administración Judicial elevó consulta a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicando que *...” Durante el mes de diciembre de la vigencia 2008, el volumen de contratos y actos administrativos que debían ser objeto de registro presupuestal de compromiso se incrementó de manera ostensible, esta situación trajo como consecuencia evidente, un aumento de la carga laboral en la División de Ejecución Presupuestal.... Aunado a lo anterior... existen factores que dilataron los procesos que allí se realizan, así es que durante el mes de diciembre fueron programadas varias capacitaciones en SIIF, de la misma manera, se presentaron suspensiones en SIIF... Adicionalmente se presentó una contingencia, derivada de la entrada en funcionamiento del SIIF II, en efecto durante los primeros días del mes de enero fue detectada por parte de la División de Ejecución Presupuestal la ausencia del registro del adicional de un contrato de obra, debidamente suscrito a tono con las formalidades legales, sin embargo no fue posible revisar el SIIF a fin de verificar si el registro fue realizado mas no impreso... “La Entidad le planteo al Ministerio el interrogante si era posible el pago con cargo al rubro de vigencias expiradas del contrato que contó con Certificado de Disponibilidad Presupuestal de manera previa y que fue suscrito con el lleno de las formalidades legales.*

*Por tanto, en virtud del principio de legalidad y de anualidad, no es posible atender las obligaciones a que se refiere su comunicación a través del mecanismo de vigencias expiradas, ya que como se indica no se perfeccionó el compromiso con el requisito del registro presupuestal.*

*Finalmente, para proceder al pago se deberán adelantar los trámites conducentes a crear el título jurídico válido que permita realizar dicha erogación en la presente vigencia fiscal, en los términos de los artículos 346 de la Constitución Política y 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto”.*

Considera la Contraloría, en razón a la falta de expedición del registro presupuestal que amparara el compromiso adquirido en virtud a la celebración del Contrato Adicional No. 02 del 30 de Diciembre de 2008 con el que se prorrogó el plazo de ejecución del Contrato de Obra No. 160 de 2008,



por un (1) mes hasta el 22 de Marzo de 2009 y se adicionó en \$266.9 millones para realizar obras adicionales según anexo técnico, que no solamente se incumplió con la obligación de expedir el registro presupuestal en su debido tiempo para respaldar la obligación contraída exponiendo a la entidad a posibles reclamaciones por la vía judicial por parte de la firma Contratista en virtud a derechos contraídos, sino que, conforme al oficio DEAJ09-8118 del 19 de mayo de 2009, el Consejo Superior de la Judicatura aún habiendo detectado la ausencia del registro presupuestal del adicional del contrato de obra en los primeros días del mes de enero de 2009 y en informe jurídico DEAJ09-012730 del 23 de julio de 2009 en el que se indica que la ausencia del registro se detectó el 20 de enero de 2009, cuando se realizó el cierre contable de la Entidad, se continuo con la ejecución del contrato en virtud del término adicional de un (1) mes otorgado por la entidad supuestamente para ejecutar las cantidades de obra descritas en el anexo técnico que respaldaba la adición presupuestal de \$266.9 millones, plazo éste que de acuerdo al contrato adicional terminaba el 22 de marzo de 2009.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el Contrato Adicional No. 02 suscrito el 30 de diciembre de 2008, no reunió los requisitos de perfeccionamiento y por ende no podía comenzar su ejecución ya que el mismo no solamente consideraba una adición sino la modificación al plazo de ejecución, no obstante después de detectada la ausencia del registro presupuestal por parte de la Entidad, no se procedió mediante acto administrativo a subsanar tal inconsistencia sino que se siguió prorrogando en tiempo el contrato sin contar con el perfeccionamiento del Contrato Adicional No. 2.

La Directora de la Unidad de Asistencia Legal en informe situación jurídica del Contrato 160 de 2008 emitido con oficio DEAJ09-012730 del 23 de julio de 2009 indicó “...como mecanismo de solución, esta Unidad considera jurídicamente viable la suscripción de un nuevo Adicional en el que se deje sin efecto la adición en valor efectuada con el Adicional No. 02, por cuanto no pudo registrarse presupuestalmente...”. Es así como el 21 de julio de 2009 se elabora un nuevo estudio de conveniencia y oportunidad y plan operativo para adicionar los contratos de obra e interventoría, en el que se indica como valor de la presente adición \$756.8 millones, relacionando las obras adicionales en el anexo que se observa a folio 4445 de la carpeta No. 35 y el contrato de interventoría en \$51.5 millones, dicho estudio se encuentra debidamente firmado por el Coordinador y el Director de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles.

El anexo técnico soporte del contrato adicional No. 02 por \$266.9 millones no difiere en la numeración y descripción del Ítem sino en la unidad, cantidad,



valores unitarios, parcial y total, por lo que no se pudo establecer en que momento se inicia la ejecución de las obras autorizadas mediante la suscripción del contrato adicional No. 02 del 30 de diciembre de 2008, las cuales fueron ejecutadas y donde se puso en riesgo el principio de la ecuación contractual y el de planeación.

Así las cosas la entidad contrajo obligaciones con el contratista y ejecutó obras del contrato adicional No. 02 sin contar con el respectivo registro presupuestal contraviniendo lo dispuesto en el Art. 71 Decreto 111 de 1996, Art. 20 y 14 del Decreto 568 de 1996, artículo 25 numerales 7y 12, artículo 26 numeral 1 y Art. 41 de la Ley 80 de 1993, Artículo 3 del Decreto 2474 de 2008 y artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

El hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 23 Ítems Informe Final de Obra**

Conforme al plazo inicial del contrato y las prórrogas concedidas por la entidad el contrato de obra y el de interventoría tenían plazo de ejecución hasta el 22 de Julio de 2009, no obstante de acuerdo a lo reportado en los Informes Finales de los Contratos Nos. 160 y 161 de 2008, los representantes legales del contrato de obra y el de interventoría, reportan que se ejecutaron en el mes de Diciembre de 2009 Ítems que incluyeron equipos, materiales, transporte y mano de obra tales como: Pintura estructura de reforzamiento externa, cielo raso style gypsum o similar, espejos para baño con marco en aluminio, arreglo pasamanos piso 3 y 4 del Bloque E, reparación carpintería metálica de ventanas existentes, suministro e instalación interruptor sencillo, suministro e instalación de match panel de 48 puntos para voz entre otros.

Con lo anterior se evidencia que se realizaron obras por fuera del plazo de ejecución del contrato hecho que denota debilidades en la supervisión y en la implementación de los mecanismos de control establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura para ejecutar los contratos. Finalmente se suscribe el Acta de Recibo del Contrato de Obra el 02 de Enero de 2010 y éste mismo día se liquida mediante Acta, la cual es firmada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial el 21 de Febrero de 2011.

### **Hallazgo No. 24 Control Ejecución Contrato**

De acuerdo a lo observado en la ejecución del Contrato de Obra, la entidad no ejerció un debido control al desarrollo del contrato y los trámites administrativos que debían surtir para que el mismo fuera ejecutado en el





término previsto desde el Pliego de Condiciones, dicha asignación se había hecho a la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles del CSJ, mediante oficio DEAJ08-20892 del 24 de octubre de 2008. Lo anterior generó que la entidad entrara en desgaste administrativo, se expusiera a requerimientos judiciales por parte del contratista y se dilatará la entrega de las obras que se habían concebido inicialmente por un término de 1 mes y 25 días, el cual finalmente se extendió hasta el 02 de enero de 2010 es decir 14 meses contados a partir de la fecha del Acta de inicio, lo que adicionalmente generó que se extendiera en el tiempo el cumplimiento del propósito que se tuvo para realizar la obra el cual consistía principalmente en descongestionar los despachos judiciales.

### **Hallazgo No. 25 Deterioro Obras**

En visita practicada a las instalaciones del Complejo Judicial de Paloquemao Torre E, con la participación de un delegado de la entidad y los ingenieros de la firma interventora, se estableció que en los pisos 3 y 4 se ejecutaron mayores y menores cantidades de obra en razón a unos cambios de aprovechamiento de áreas de la obra inicial pasando de 7 Salas de Audiencia a 12 Salas aproximadamente con sus oficinas.

En el recorrido que se efectuó a algunas salas de audiencia que se encontraban disponibles, se observó daños y deterioros en los pisos nuevos instalados, en la pintura de las paredes, en el cielo raso, ausencia de cavidad total de lámpara de techo (balastos, bombillos) en una sala de audiencia, de lo cual en los documentos contractuales revisados no se observan indicios de estas situaciones ni de la aplicación de las garantías.

En la visita exterior, se verificó el reforzamiento realizado por el contratista, de lo cual se destaca que no se realizó limpieza ni acabado de los morteros de las placas en los entresijos exteriores, así mismo se observó que el reforzamiento metálico está presentando peladuras del material que lo protege de la intemperie.

Al respecto la entidad no ha realizado seguimiento a las obras entregadas mediante Acta de Recibo del 02 de enero de 2010, evidenciándose ausencia de mecanismos de control a las actividades poscontractuales de los contratos de obra y falta de aplicación de las garantías por deterioro y calidad de los materiales utilizados en la obra.



## **Hallazgo No. 26 Pagos a Contratistas**

De acuerdo al reporte control de pagos efectuados por el Consejo Superior de la Judicatura en virtud de la celebración y ejecución del contrato de Obra No. 160 de 2008 y al Acta de Liquidación del 2 de enero de 2010, en la actualidad existe un saldo a favor del contratista por \$272.6 millones, relativamente equivalente al valor del Contrato Adicional No. 02 de 2008, que no contó con el registro presupuestal, situación que en la actualidad está exponiendo a la entidad a reclamaciones judiciales puesto que desde la fecha de terminación real de las obras según Acta de Recibo, han transcurrido un año y diez meses.

Igual situación se evidenció en el Contrato de Interventoría No. 161 de 2008, celebrado por valor inicial de \$181.2 millones y valor total con adiciones \$260.9 millones, en el que de acuerdo al Acta de Liquidación y el control de pago, actualmente existe un saldo a favor del contratista por \$14.6 millones.

Lo anterior denota falta de control en los trámites administrativos que debió adelantar oportunamente la entidad a fin de realizar de manera eficaz la ejecución del contrato, incurriendo en riesgos de posibles reclamaciones por los valores adeudados incluyendo intereses moratorios.

Estos hechos se evidenciaron en el Contrato de Obra No. 160 de 2008, suscrito con el Consorcio Santander por valor total de \$2.479.6 millones.

### **Palacio de Justicia de Yopal**

#### **CONTRATO DE OBRA No.173 DE 2007**

#### **CONTRATO DE INTERVENTORIA No.175 DE 2007**

### **Hallazgo No. 27 Debilidades en la Planeación y en los Términos de Ejecución de las Obras.**

Los estudios de conveniencia y factibilidad que elaboró la entidad para la construcción del palacio de justicia de Yopal se proyectó adelantar durante las vigencias 2007, 2008 y 2009 con una inversión de \$4.200 millones de pesos.

Como resultado de la Visita IN SITU realizada por el Órgano de Control en el mes de octubre de 2011, se determinó que el estado de avance de obra está cercano al 48% del total, con un valor invertido de recursos por \$5.416.919.925 y actualmente se encuentra suspendido. Situación que ha



implicado para la entidad la aplicación del principio de oportunidad a fin de dar una continuidad oportuna a las obras y haberlas terminado en el plazo inicialmente proyectado y pactado.

Las obras del proyecto están en aproximadamente un 50%, falta por terminar, del actual contrato, obras de mampostería, pañetes, alistado de pisos, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, así mismo la adecuación de espacios y aéreas que conforman la edificación.

Lo anterior permita concluir que no se realiza una adecuada planeación desde el estudio de conveniencia y factibilidad. Esta condición se presenta por la falta de planeación, seguimiento y control por parte de la Entidad contratante, lo que genera un ineficiente uso de los recursos invertidos frente a una necesidad insatisfecha que ha implicado una presunta gestión antieconómica en la ejecución del proyecto de modernización de la infraestructura de la Rama Judicial adelantada por la Sala Administrativa, costos que se incorporaron a la observación comunicada a la entidad sobre este proyecto; Inobservan el deber de planeación consagrado en el artículo 4 y artículo 25 numeral 12 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 3 del decreto 2474 de 2008.

### **Hallazgo No. 28 Riesgo de Deterioro de las Obras ejecutadas**

Después de la obra gris viene la instalación de elementos, equipos y acabados en general, por lo que es importante advertir del riesgo que se tiene de no darse una continuidad oportuna a las obras faltantes; debido a que la intemperie, aguas lluvias y otros efectos ambientales podría traer como consecuencia el deterioro prematuro de la obra, elementos y equipos instalados inobservando lo consagrado en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2011.

### **Hallazgo No 29 Gastos en Arriendos**

El CSJ ha incurrido en gastos de arrendamiento por valor de \$261.3 millones, soportados en las demoras en la entrega de las obras, lo que denota una acción antieconómica para la entidad para efectos de prestar el servicio público de justicia en la ciudad de Yopal que constituyen un costo indirecto en la ejecución de la obra del palacio de justicia de Yopal, que ha implicado una presunta gestión antieconómica en la ejecución del proyecto de modernización de la infraestructura de la Rama Judicial, costos que se incorporaron a la observación comunicada a la entidad sobre este proyecto.



En efecto la fecha inicial de terminación del objeto del contrato era el 31 de marzo de 2010 por lo cual a la fecha se lleva un retraso de 12 meses y 20 días, generando sobrecostos por parte del CSJ por los cánones de arrendamiento que ha tenido que cancelar que se relacionan a continuación:

**Cuadro No. 9**  
**Contratos de Arrendamiento Yopal- Casanare**

CONTRATO	CIUDAD	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	VLR CONTRATO	VLR CANON
001-2011	YOPAL	01/01/2011	31/12/2011	15.600.000,00	1.300.000,00
007-2011	YOPAL	16/03/2011	15/12/2011	6.750.000,00	750.000,00
035-2011	YOPAL	25/07/2011	16/12/2011	14.200.000,00	600.000,00
037-2011	YOPAL	01/08/2011	31/07/2012	21.978.000,00	1.800.000,00
044-2011	YOPAL	18/08/2011	16/12/2011	4.284.000,00	1.080.000,00
051-2011	YOPAL	01/09/2011	31/08/2012	35.990.152,00	2.940.372,00
071-2011	YOPAL	01/09/2011	31/08/2012	22.125.096,00	1.807.606,00
086-2011	YOPAL	01/09/2011	31/08/2012	36.712.168,00	2.999.360,00
117-2011	YOPAL	01/09/2011	31/08/2012	74.866.152,00	6.116.516,00
126-2010	YOPAL	01/09/2011	31/08/2012	28.800.000,00	2.400.000,00
<b>TOTALES</b>				<b>261.305.568,00</b>	<b>21.793.854,00</b>

Fuente: CSJ  
Elaboró Comisión Auditora CGR

### Hallazgo No. 30 Suspensión de las Obras

Se evidenció que se ha surtido una situación jurídica toda vez que las obras se encuentra suspendidas a la espera de un concepto de la Oficina de Jurídica de la Entidad por cuanto el contratista JECR S.A. con FONADE está en proceso de terminación unilateral de dos contratos de obra, lo que implica para la entidad retrasos adicionales a la ejecución del proyecto respecto del periodo inicial, así como de riesgos de carácter jurídico que pueden impactar económica y materialmente la terminación de las obras, inobservan el deber de planeación consagrado en los artículo 4 y artículo 25 numeral 12 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 3 del decreto 2474 de 2008.

### PALACIO DE JUSTICIA DE MOCOA

**CONTRATO DE OBRA:** **No.168 DE 2007**

**VALOR CONTRATADO:** **\$5.727.272.727.00 incluido IVA.**

**VALOR ADICIONAL:** **\$33.253.950.00 (Saldo recursos 2010)**



**CONTRATO DE INTERVENTORIA: No.169 DE 2007**

VALOR INICIAL: \$536.359.091.00 incluido IVA

VALOR ADICIONAL: \$3.114.232.00 (Saldo recursos 2010)

### **Hallazgo No. 31 Modalidad de Contratación.**

Los documentos soporte del contrato de Obra 068 de 2007 no advierten la modalidad pactada para el objeto del contrato, ya sea por “ADMINISTRACIÓN DELEGADA” o por “PRECIOS UNITARIOS”, como alegan las partes. Igualmente, en la documentación allegada no se establecen las cantidades de obra a ejecutar, sino que el contrato se ejecuta hasta que se agoten los recursos. Esta situación se advierte a pesar de que los “Términos de Referencia de la Licitación No.15 de 2007” y en el contrato citado, no se estableció la modalidad de contrato por Administración Delegada; sino que simplemente se limita a CONTRATO DE OBRA, pero de su contenido y clausulado se tipifica dicha modalidad proscrita por el Honorable Consejo de Estado. Igualmente, en los informes de interventoría de obra, califican la misma bajo modalidad de ADMINISTRACIÓN DELEGADA. Situación que genera incertidumbre respecto a la modalidad de contratación adelantada por la Entidad. La anterior situación se presenta por inadecuada aplicación de los procedimientos para tal fin y la falta de mecanismos de seguimiento y control efectivos, por parte del CSJ, contraviniendo lo estipulado en los artículos 32 y 39 del título III de la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones de la Contratación Estatal.

### **Hallazgo No. 32 Riesgo de Deterioro de las Obras ejecutadas**

Se evidenció que el edificio presenta deterioros, debidos a una prolongada falta de conservación y a que no se han ejecutado obras de mantenimiento. Lo anterior debido a que se hallaron filtraciones de agua, en sus paredes tanto exteriores como interiores, produciendo deterioros en los acabados de pintura de paramentos verticales. Igualmente se detectó filtraciones por inadecuado sistema de desagüe y la falta de aislamiento, esta se condensa produciendo manchas y deteriorando los acabados de pintura de paramentos verticales. Se evidenció también, goteo en algunos aparatos sanitarios – lavamanos, a causa de las malas prácticas de construcción, lo que evidencia una seria patología por construcción.

En cuanto a la Carpintería metálica, se observó deficiente sello aguas lluvias, por utilización de sellos inadecuados en ventanearía de fachada, produciendo filtración y humedades en base del marco horizontal, así como deterioro de acabado de estuco y pintura interior.



Adicionalmente, de acuerdo a información aportada por funcionarios de la Rama se evidenció y se tomó archivo fotográfico, la existencia de debilidad en los anclajes de cielo raso en fibra ubicado en zona tercer piso, los cuales se han venido al piso, lo que en cualquier momento es un riesgo para el personal y los ciudadanos que visitan los juzgados.

No se evidencian actuaciones por parte de la Entidad a efectos de hacer efectivas las garantías de calidad y estabilidad de la obra entregada y en funcionamiento, con el agravante que el contrato se encuentra suspendido. Lo anterior denota debilidades de planeación. Esta condición se presenta por la falta de planeación, seguimiento y control por parte de la Entidad contratante, lo que genera un ineficiente uso de los recursos invertidos frente a una necesidad insatisfecha debido al incumplimiento de lo consagrado en artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

### **Hallazgo No. 33 Planeación y Costos adicionales de las Obras Ejecutadas.**

Dado que el proyecto ha sufrido continuas adiciones presupuestales y parálisis en su ejecución por más de 5 años, se evidencia una gestión antieconómica al incurrir por el prolongado tiempo de las diferentes fases de la obra en costos adicionales debido al abandono y pérdida de calidad de elementos, cuyo costo fueron asumidos por la celebración de contratos que contienen actividades de recuperación, por un lado y por otro la ejecución de estudios patológicos tendientes a establecer el estado para su continuación. Hecho que contribuyó a que se presente una desorientación en la búsqueda de una alternativa viable al planteamiento de un objetivo. Esta condición se presenta por la falta de planeación, seguimiento y control por parte de la Entidad contratante, lo que genera un ineficiente uso de los recursos invertidos frente a una necesidad insatisfecha, contraviniendo el Principio de Responsabilidad que trata los numerales 1 y 2 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

### **Hallazgo No. 34 Atrasos por Suspensión de Obras**

Se evidencia una débil supervisión y seguimiento al cumplimiento de los términos y obligaciones del contratista en la ejecución de las obras aunada con una deficiente planeación, que se refleja en la etapa de ejecución, debido a la prolongada suspensión por trescientos noventa (390) días del Contrato de Obra No. 168 de 2007; para lo cual, las partes objeto del contrato suspensión las obras mediante Acta 01 de fecha 11 de octubre de 2010, argumentando las siguientes razones:



1. *“Que continúan en la zona las intensas lluvias que han interferido con la normal ejecución de las actividades de pintura sobre fachada a pesar de las previsiones técnicas tomadas por el contratista y la Interventoría para adelantar las ejecuciones de las mismas.*
2. *Que problemas técnicos no imputables al contratista se hacen necesario el traslado hacia la ciudad de Bogotá del tablero de condensadores para su ajuste, rearmado y calibrado.*
3. *Que se encuentra en trámite ante la Empresa de energía del Putumayo, la SOLICITUD DE CONEXIÓN ELECTRICA DEFINITIVA.*
4. *Que se encuentra en desarrollo el proceso de certificación del sistema eléctrico del edificio exigido por la norma RETIE, sin el cual no es posible culminar la solicitud de CONEXIÓN ELECTRICA DEFINITIVA mencionada en el numeral anterior.*
5. *Que se encuentra en trámite el pago del anticipo correspondiente al adicional numero uno del contrato de obra 168 de 2007 y del contrato de Interventoría No. 169 de 2007.*
6. *Una vez las razones anteriormente expuestas sean solucionadas, se procederá a reiniciar la ejecución del contrato en referencia.*
6. *Las partes acuerdan y dejan constancia que esta suspensión no generará costos adicionales a la Entidad contratante”.*

Tras la revisión documental del expediente del contrato en la Bitácora de Obra, presentada mes a mes por la Interventoría de Obras, en los meses mayo a octubre de 2010 (Ver anexo), se verificó que para el periodo programado para el desarrollo de las actividades de pintura sobre fachada, las condiciones climáticas no fueron de “Intensas Lluvias”, como lo planteó la Interventoría, lo que indica que la razón del ítem No.1 no es justificación válida, para haber parado la obra. Es de anotar que los informes de Interventoría y la mencionada Bitácora, presenta inconsistencias, en cuanto a las ejecuciones de obras, tal como se evidencia en la aplicación del estuco y pintura de las fachadas del edificio, ya que se muestran ejecuciones de obra y sus terminaciones.

Posteriormente, en otros meses, se registran las mismas ejecuciones, para las mismas fachadas, en cuanto a estuco y pintura. Esta condición se presentó por inadecuado seguimiento por parte de la Entidad – URFI en la ejecución del contrato, tanto de obra como de interventoría, quien es la que avala dichas suspensiones, lo que ha conllevado a la suspensión del mismo y a pactar prorrogas en tiempo.



## **Hallazgo No. 35 Debilidades en la Planeación y en los Términos de Ejecución de las Obras.**

En cuanto a los permisos y certificaciones administrativas del cumplimiento de las normas técnicas en cuanto al uso y carga de la instalación Eléctrica del Palacio, se verificó que a pesar de encontrarse en trámite ante la Empresa de Energía del Putumayo, a la fecha existe servicio de energía eléctrica desde el pasado mes de febrero de 2011. Por lo tanto, no es consecuente que sea una condición la expedición del certificado RETIE, para la puesta en servicio de la conexión eléctrica definitiva. La situación anterior, lleva a determinar que la Entidad contratante al parecer no desarrolló un diagnóstico consiente de acuerdo a la real necesidad encontrada, respecto a los procesos de instalaciones eléctricas.

De lo antes expuesto, se resume que las justificaciones esgrimidas por las partes para suspender la obra, no son determinantes o causales que justifiquen la última suspensión de la misma.

Por otro lado, se evidencia que por la falta de estudios, diseños, planos y especificaciones técnicas elaboradas de manera previa, no se tenía certeza de la meta que se quería alcanzar, y por lo tanto no se tenía un grado de confianza acerca de su valor ni del tiempo necesario para su ejecución, en efecto, el CSJ por falta de planeación, no estableció en la Licitación Pública No. 015 de 2007, dentro del Objeto contractual, ni dentro del análisis técnico, económico y Estudios Previos, los precios al detalle, ni definió específicamente las cantidades de obra que se debían ejecutar con el presupuesto asignado, esta situación se hace compleja para la entidad en la medida en que no se tiene certeza documentada de los costos reales de obra, por cuanto ni los informes de Interventoría, ni las órdenes de pago expedidas por Tesorería relacionan las cantidades de obra ejecutadas contra las que se pretendían realizar; el plan de inversión del anticipo, aprobado por el Interventor del Contrato, el Coordinador de la Obra y el Director de la URFI; así como tampoco, las actas de corte de obras.

Esta situación contraviene el deber de planeación de las obras conforme lo exige el Estatuto de Contratación Pública, en especial lo ordenado por el numeral 4 del artículo 3, del Decreto 2474 de 2008 así como el deber de ejercer control y vigilancia referido al principio de responsabilidad, en cabeza del ordenador del gasto, la interventoría y los supervisores del contrato de obra.





## **Hallazgo No. 36 Gastos en Arriendos**

El CSJ ha incurrido en gastos de arrendamiento por valor de \$ 96.562.884 por la vigencia de 2011, toda vez que la ocupación del Palacio de Justicia de Mocoa, se realizó en los pisos primero al tercero quedando pendiente de terminación y adecuación de los pisos 4 y 5, soportados en las demoras en la entrega de las obras y en la última suspensión que a la fecha presenta más de 370 días, lo que denota una acción antieconómica y un posible detrimento patrimonial.

### **2.1.2. Resultados**

#### *2.1.2.1. Gestión de información de mantenimientos y actualización de parque tecnológico*

### **Hallazgo No. 37 Gestión de Información de Mantenimientos y Actualización de Parque Tecnológico**

No existe manera de efectuar un seguimiento, con base en la placa de inventario de los equipos tecnológicos que posee la Rama Judicial, de los servicios de soporte técnico, mantenimientos, reemplazo e instalación de repuestos y suministros, producto de la ejecución de los contratos suscritos por el Consejo Superior de la Judicatura para la mesa de ayuda, provisión de suministros y repuestos. Esta situación se debe a que dentro de los contratos no se incluyó la condición de relacionar esta identificación (placa de inventario) dentro de la base de datos y el software que sirvió de soporte al contrato. En su lugar, se aceptó la inclusión de otro número de identificación manejado por el contratista diferente al número de identificación plasmado en la placa de inventario, el cual es usado como referente único por el Consejo Superior de la Judicatura.

Adicionalmente el número de identificación asignado por el contratista está contenido dentro de un campo de texto, con lo cual se dificulta la consolidación de información por este elemento y se genera la posibilidad de cometer errores en la digitación de la misma. Esto crea debilidades sobre la supervisión de todos los contratos mencionados, sobre la gestión de los recursos destinados a tecnologías de la información y genera el riesgo de tomar decisiones antieconómicas o ineficientes respecto a la administración y distribución del presupuesto para la manutención, atención del soporte técnico y entrega de suministros y repuestos al parque tecnológico de la Rama Judicial. Lo anterior, en contravía, entre otros, del artículo 3 de la Ley 80 de 1993.



### Hallazgo No. 38 Uso eficiente del correo electrónico

Aunque se cuenta con recursos informáticos como el correo electrónico, no se está realizando un uso eficiente del mismo para mejorar las comunicaciones entre las diferentes dependencias y procurar una gestión ágil y económica para que fluya la información entre las mismas. Se evidencia en el hecho de que el Almacén de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no cuenta con un listado de correos electrónicos de contacto de sus homólogos en las Seccionales. Lo anterior como consecuencia de que no se han fijado políticas claras en este sentido por parte de la Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura. Además se presentan debilidades en los controles para el seguimiento del uso de esta herramienta informática. La situación descrita quebranta el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y genera subutilización de los recursos informáticos

### Hallazgo No. 39 Información de inventarios parque tecnológico

En la información recibida del Consejo Superior de la Judicatura el 26 de Octubre de 2011, correspondiente al detalle de los inventarios del parque tecnológico, se observa que ésta no ha sido completamente diligenciada, por lo cual el inventario de algunos elementos no contiene datos acerca de la ubicación física del elemento, número de placa de inventario, la fecha de ingreso, el tipo de elemento y algunos tan relevantes como la marca, el modelo y el número serial. A continuación se describe en la siguiente tabla la situación para las últimas tres características:

**Cuadro No. 10**  
**Inventario Tecnológico**

CIUDAD	NUM INVENTARIO	ELEMENTOS	SIN MARCA	SIN MODELO	SIN SERIAL
ARMENIA		2152	471	1443	151
BARRANQUILLA		1503	0	0	0
BOGOTA		26050	1946	12099	6494
BUCARAMANGA		4981	690	3300	458
Cali		9562	2937	5770	4390
Cartagena		594	0	22	72
Cucuta		2860	1002	1978	1312
Ibague		1116	5	12	2
Manizales		1302	30	77	155
Neiva		2563	183	1085	147
Pasto		1116	160	336	320
Pereira		3643	529	2652	37
Popayan		820	121	641	68



Riohacha	1063	638	937	661
Santa Marta	668	0	1	1
Sincelejo	353	4	203	4
Tunja	356	58	156	356
Valledupar	470	48	38	91
Villavicencio	681	681	1894	374
<b>TOTAL</b>	<b>61853</b>	<b>9503</b>	<b>32644</b>	<b>15093</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>100</b>	<b>15.36</b>	<b>52.78</b>	<b>24.40</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura  
Elaborado: Equipo Auditor

La información no se registra de manera uniforme por lo cual un mismo elemento puede aparecer en el inventario con diferente descripción, clasificado de manera distinta o registrada con errores de digitación. Por lo anterior no se puede hacer una lectura íntegra del 100% de los elementos cargados al inventario puesto que no se tiene la información. Lo observado va en contra del principio de confiabilidad, determinado dentro del Plan General de Contabilidad Pública expedido por la Contaduría General de la Nación: “103. Confiabilidad. La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio públicos”. Esta situación es presentada por debilidades en el sistema de control interno y los procedimientos de registro de información de inventarios, teniendo en cuenta que existe un sistema de información de inventarios que permite el registro de los datos de manera adecuada; además genera riesgo en la confiabilidad de la información que debe servir de base para la toma de decisiones sobre las herramientas tecnológicas.

#### **Hallazgo No. 40 Asignación de recursos tecnológicos**

La distribución de los recursos que constituyen el parque tecnológico no se ha realizado de acuerdo a políticas de demanda de los mismos. Se observan situaciones en las cuales se han destinado impresoras de tipo “departamental” o de buen volumen de impresión a labores de oralidad, donde las características intrínsecas de estas actividades se encaminan a la disminución de la cantidad de impresiones que se realizan. Así mismo se observa que se han dotado equipos de cómputo con baja capacidad de almacenamiento para estas mismas labores, mientras a otros puestos de trabajo encargados de desarrollar actividades más tradicionales dentro del Despacho Judicial se han asignado equipos con más alta capacidad de almacenamiento e impresoras de bajo ciclo de trabajo mensual.



Esta situación es más sensible en sitios que se encuentran distantes geográficamente, en los cuales el desplazamiento para efectuar soporte técnico demanda mayor tiempo y costos. Dentro del Despacho Judicial también se observa que no existe una política definida dentro de la Rama Judicial para la asignación de equipos de cómputo de acuerdo al cargo o labor desempeñada dentro del mismo. Lo anterior inobservado el principio de eficiencia y eficacia definido en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998. Lo enunciado afecta la prestación del servicio de Justicia, teniendo en cuenta que la no disposición uniforme de los recursos tecnológicos existentes y acorde a las necesidades, genera deficiencia en el cumplimiento de la labor misional. La situación se presenta por carencia de políticas claras definidas al interior de la Entidad en relación con la distribución de los recursos tecnológicos.

### **Hallazgo No. 41 Actualización de antivirus**

Se observa que no en todos los Despachos Judiciales se actualiza oportunamente el software antivirus, debido a que las políticas de firewall no permiten la actualización directa de firmas con el respectivo fabricante y a que los servidores de replicación local en muchos casos no funcionan, o debido a que en el periodo de tiempo en el que debe realizarse la actualización el usuario apaga el equipo. Lo anterior debido a que no se han definido políticas y procedimientos ni se han divulgado entre los usuarios finales para que se dé cumplimiento a los mismos, también se presenta porque no existen a nivel estratégico directrices para la homogenización de la plataforma antivirus y se efectúan adquisiciones parciales del software antivirus que ocasionan diversidad y hacen que se requiera un mayor esfuerzo para el mantenimiento y actualización. Lo enunciado genera riesgo de pérdida de información y desgaste administrativo, de acuerdo al literal a) del artículo 2 de la ley 87 de 1993.

### **Hallazgo No. 42 Insumos de impresión**

Se observa que se presenta desabastecimiento de los insumos de impresión para los Despachos Judiciales, ocasionando riesgo de parálisis de las labores misionales por carencia de herramientas de trabajo, incumpliendo lo enunciado en el literal c) del artículo 2 de la ley 87 de 1993. Esta situación se presenta por deficiencias en las labores de planeación, de estimación de los recursos requeridos, de gestión administrativa y contractual para garantizar la provisión de estos insumos, anticipándose a la finalización de los contratos de suministros y tomar las medidas pertinentes, máxime teniendo en cuenta que varias de las impresoras cuentan con capacidades de administración mediante protocolos SNMP que facilitan la obtención de



información sobre el estado de las mismas y de la capacidad disponible de los toners y del consumo histórico, siendo necesario expresar que aunque para su lectura se requiere de un software, existen varios, disponibles de manera gratuita en las páginas de los fabricantes de las impresoras y en la Web.

### **Hallazgo No. 43 Estimación y definición de necesidades técnicas y adquisiciones**

Se observa deficiencias en el proceso de planeación y estudios previos para la adquisición de tecnologías de la información para la Rama Judicial pues no ha resultado una buena relación costo/beneficio, de acuerdo con lo señalado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Esta situación se evidencia en la adquisición de equipos de impresión de ciclos de trabajo bajos cuando en los despachos judiciales se demandan mayores capacidades de impresión. La adquisición de los equipos de impresión para oficina pequeña puede tener un costo menor que los equipos de impresión departamentales, sin embargo el costo de impresión por página resulta hasta 3 veces más costoso con los toners para impresoras de oficina pequeña que en las de tipo departamental. Con lo cual el costo total de propiedad y funcionamiento para las impresoras de menor capacidad es más alto que el de una impresora de mayor capacidad, cuando se realizan trabajos de impresión en un volumen considerable. Se observa además que se ha preferido dotar a los despachos judiciales de dos impresoras pequeñas, en lugar de una grande o departamental que cuesta menos que las dos pequeñas. Se observa también la inclusión de labores de mantenimiento preventivo en los equipos nuevos que corresponden en la realidad más a una labor de limpieza externa que a una actividad técnica. Esta situación se presenta por deficiencias en la planeación estratégica de la Entidad y en la carencia de medidas administrativas eficientes para determinar estos costos y para la construcción de los estudios previos, generando uso antieconómico de los recursos de la Entidad.

### **Hallazgo No. 44 Gestión en las adquisiciones tecnológicas (F)**

Se observa una presunta gestión antieconómica en la adquisición de algunos elementos tecnológicos en infracción del artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Es así como un mismo elemento tecnológico o de características homogéneas, se encuentra en los registros de inventarios dentro de una misma vigencia a precios diferentes.

Es así como en lo pertinente a impresoras se llega a una diferencia por mayor valor de \$246 millones y para otros elementos de cómputo de \$149.



millones para un total aproximado de \$396.43 millones. El detalle se encuentra consignado en los archivos adjuntos “Soporte\_Impresoras.xls” y “Soportes\_otros\_elementos.xls”.

La situación se presenta por debilidades en planeación y en los mecanismos de control dispuestos por la Entidad en la etapa precontractual, estudios de mercado en este tipo de contrataciones, impactando de manera negativa los recursos del Consejo Superior de la Judicatura y por tanto se constituye en una conducta tipificada en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 como presunto daño patrimonial y por ende con presunta connotación fiscal.

#### **Hallazgo No. 45 Adquisición de insumos tecnológicos (F)**

Se han definido condiciones en la etapa precontractual que han incidido negativamente en la suscripción de contratos de adquisición de insumos de impresión, encontrándose que algunos insumos adquiridos superan los costos del mercado y que por lo tanto constituyen una presunta gestión antieconómica, de acuerdo al artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Sólo para lo corrido del año, hasta el mes de Octubre, las referencias de toners Hewlett Packard CE505X y CC364X se encuentran diferencias aproximadas de \$650 millones de pesos correspondientes a mayor valor sobre precios del mercado estimadas en el 80% y 40% respectivamente. Por tanto, se configura una conducta tipificada en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 como presunto detrimento patrimonial y en consecuencia connotación fiscal. Lo anterior genera ineficiencia en la utilización de los recursos de la Entidad

#### **Hallazgo No. 46 Elementos de inventario del parque tecnológico e insumos que no están en uso.**

Se observa que en algunas Seccionales de Administración Judicial existen elementos de inventario de índole tecnológica que no han sido dados de baja debido a que no se han definido directrices por parte de la Dirección Ejecutiva para realizar estas actividades. Esta situación genera que los inventarios no reflejen la situación real del parque tecnológico, afectando también la información reportada de activos y la respectiva cuenta. Además genera desgaste administrativo por el almacenamiento de estos elementos en las respectivas Seccionales y afecta el costo del seguro global que cubre estos equipos, que incluso debe tener cobertura sobre corriente débil. De igual manera se observan deficiencias en el proceso de reciclaje de los insumos tecnológicos que ya se han agotado, como los toners usados, que se aglutinan en un mismo sitio y representan riesgo de salud para las personas que ingresan al recinto donde se guardan. Estos elementos usados representan un riesgo para el medio ambiente por sus propiedades



contaminantes. Esta situación se presenta por deficiencias de directrices desde la Dirección Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura para dar de baja los elementos de inventario y para definir mecanismos de reciclaje de elementos contaminantes. Lo anterior inobservado lo indicado en el Art. 3 de la ley 489 de 1998 y los Arts. 2, 3, 4 y 6 de la ley 87 de 1993.

### 2.1.3 Legalidad

#### **Hallazgo No. 47 Pagos soportados en contratos y recursos comprometidos, (F, P y D).**

En el año 2007, el Consejo Superior de la Judicatura celebró el Contrato No. 43 con la UNIÓN TEMPORAL ADESCUBRIR conformada por EXCURSIONES AMISTAD LTDA Y/O ADESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE Y LA SOCIEDAD BOTERO GÓMEZ S.C.S., por valor inicial de \$5.100.6 millones cuyo objeto era: “La prestación de los servicios de alojamiento, alimentación, ayudas audiovisuales y demás servicios que se requieran para el desarrollo y ejecución del plan de estudios para la formación y capacitación de funcionarios y empleados judiciales y personal administrativo.”

Por otro lado, el 5 de octubre de 2007, mediante derecho de petición, la empresa VIAJES & TURISMO BASAN & CIA. LTDA, solicitó al Consejo Superior de la Judicatura el pago de \$331.0 millones por concepto de tiquetes aéreos, al parecer, suministrados durante el periodo comprendido entre el 6 de julio y el 24 de agosto de 2007.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, al verificar que no existía disponibilidad presupuestal ni contrato con la empresa que suministró dichos tiquetes aéreos, en reunión celebrada el 5 de diciembre de 2007, ordenó una reasignación de recursos al Programa de Formación de la Rama Judicial y autorizó al Director Ejecutivo de Administración Judicial para adicionar el Contrato 43 de 2007 firmado con la Firma UNIÓN TEMPORAL ADESCUBRIR por valor de \$475.7 millones, con el fin de realizar el pago correspondiente a los aludidos tiquetes aéreos, es decir, los adeudados a otra Empresa, expidiendo, para tal efecto, la Resolución No. PSAR07-569

Ciertamente, la orden impartida por la Sala Administrativa se cumplió, suscribiéndose, el 10 de diciembre de 2007, el concerniente Contrato Adicional por valor de \$475.7 millones, respaldado en los Certificados de Disponibilidad Presupuestal Nos. 136, 141, 146,147, 92 y 234 de 2007 y los pagos fueron realizados a través de las Ordenes de Pago Nos. 3952, 3976,



0796, 2089, 2373, 2363, 2476, 2480 y 2361 de 2008. Vale señalar, el contrato finalmente costó \$5.649.4 millones.

Es decir, sin estar contemplado dentro del objeto del Contrato No. 43 de 2007, se pagó la suma de \$331.0 millones por concepto de tiquetes aéreos que, al parecer, se le adeudaban a otra Empresa.

Resulta pertinente señalar que, durante la misma vigencia fiscal 2007, el Consejo Superior de la Judicatura tenía vigente el Contrato No. 50 con la Empresa SUBATURS cuyo objeto fue el suministro de tiquetes aéreos a nivel nacional e internacional dentro del desarrollo del mencionado plan de estudios. Razón que fortifica que, en tratándose del Contrato 043, se trató del pago de lo no debido.

Por los hechos anteriormente expuestos, al tenor de lo señalado, entre otros, en los artículos; 209 de la Constitución Política, 8 de la Ley 42 de 1993, 2313 del Código Civil y 6 de la Ley 610 de 2000, la anterior irregularidad constituye detrimento patrimonial, a título de perjuicio, en tanto que se destinaron dineros públicos por valor de \$331 millones para pagar servicios que no correspondían a la esencia del citado Contrato No. 043 de 2007.

Situación que, además, infringe los artículos 23, 26 de la Ley 80 de 1993 y 35.15 de la Ley 734 de 2002, razón por la cual puede darse connotación disciplinaria.

Adicionalmente, pudieron presentarse posibles infracciones a la normatividad penal colombiana, así:

A la luz de lo señalado en el artículo 286 del Código Penal, falsedad ideológica en documento público, por parte de los servidores públicos que certificaron, como recibidos a satisfacción de la Empresa UNIÓN TEMPORAL ADESCUBRIR, servicios de logística, incluyendo tiquetes aéreos, para eventos de capacitación programados por la Escuela Judicial Rodrigo Lara cuando en realidad pagaban tiquetes aéreos suministrados por la Empresa VIAJES & TURISMO BASAN & CIA. LTDA., por demás proveídos en un periodo anterior a que existiese disponibilidad presupuestal para afectar el Contrato No. 043 de 2007. Aspecto sobre el cual es oportuno indicar que los términos de las certificaciones de recibo a satisfacción expedidas por los funcionarios de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla son ambiguos, de tal manera que no permiten identificar claramente las fechas y los eventos que se certifican.





Igualmente, según lo establecido en el artículo 413 del Código Penal, por posible prevaricato por acción, por parte de los participantes en la reunión de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura celebrada el 5 de diciembre de 2007 quienes ordenaron una reasignación de recursos al programa de Formación de la Rama Judicial, autorizando al Director Ejecutivo de Administración Judicial para adicionar el referido contrato 43 de 2007 con el fin de realizar el plurimencionado pago a la Firma VIAJES & TURISMO BASAN & CIA. LTDA.

La irregularidad señalada se origina en falta de planeación, vigilancia y control de la gestión contractual y genera riesgo de pagos indebidos afectando el erario representado en el presupuesto asignado al Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente, se debe comentar que no es de recibo la respuesta de la Entidad al presente hallazgo.

Primero, en lo que hace al principio del “non bis in idem” porque no se trata de los mismos hechos, pues lo que las pasadas auditorías reprocharon fue el haber contraído compromisos sin la existencia previa del respectivo soporte presupuestal y en esta oportunidad verificamos los pagos irregulares efectuados con cargo al Contrato 043 de 2007.

En cuanto a la afirmación de que el objeto del Contrato 043 permitía asumir tiquetes aéreos porque señalaba que se podían pagar todos los demás servicios que se requirieran para ejecutar el Plan de Estudios no se acepta porque como ya lo dijimos existía el Contrato No. 50 de 2007, firmado expresamente para tiquetes aéreos nacionales e internacionales destinados al mismo Plan de Estudios.

Con presunta connotación fiscal, penal y disciplinaria.

### **Contrato de Suministro No. 121 de 2010**

*Valor Inicial: \$51.000.000.00*

*Valor Final con Adiciones: \$76.500.000.00*

### **Hallazgo No. 48 Legalización Tiquetes Aéreos**

En la verificación de los soportes de pago del contrato se evidencia la existencia de catorce (14) facturas de venta expedidas por la firma contratista, sin observarse los pasabordos o soporte de utilización del servicio de transporte aéreo por parte de los invitados internacionales lo que



dificulta establecer el uso de los tiquetes de acuerdo al objeto del contrato, hecho que evidencia debilidad en los mecanismos de control para la verificación de los recursos ejecutados por este concepto, y las aprobaciones dadas por parte de la supervisión del contrato que autoriza el pago correspondiente sin que medie los soportes del cumplimiento de la prestación.

### **Hallazgo No. 49 Informes de Supervisión**

De acuerdo a lo establecido en la Cláusula Cuarta del Contrato de Suministro No. 121 de 2010 Numeral 4 el supervisor debía presentar mensualmente informes escritos de ejecución del Contrato, los cuales no se observaron en el contrato, hecho que no permite establecer un efectivo control de seguimiento a la ejecución de estos recursos y contraviene lo establecido contractualmente y lo dispuesto en el Manual del Supervisor del Consejo Superior de la Judicatura.

La misma situación se evidenció en el Contrato No. 134 de 2010, celebrado con el mismo contratista para la adquisición de tiquetes aéreos nacionales e internacionales para funcionarios y empleados de las altas Cortes.

### **Contrato de Prestación de Servicios No.145 de 2010**

#### **Hallazgo No. 50 Supervisión del contrato (D)**

Se verificó que de la documentación aportada por la entidad del contrato no obran los respectivos soportes de la labro de supervisión donde se verifique el cumplimiento de las obligaciones del contra en la sede del evento conforme lo estipula el mismo, sobre el particular consultada la Entidad, se allegó oficio del 25 de noviembre de 2011, en donde la supervisora del contrato, señala:

*“es importante que se tenga en cuenta que fui supervisora del contrato 145 de 2010, únicamente para efectos de expedir el cumplido, por que ni organice, ni viaje a Ibagué, ni tuve información previa o posterior al evento, ni mucho menos contacto alguno con los asistentes para efectos de los pasabordos.*

*Fue una supervisión impuesta y que no fue comunicada, por que a pesar de que la dirección ejecutiva tenia conocimiento de que yo nunca estuve al frente, me asignaron como tal, además el contrato se firmo el 16 de noviembre y el seminario empezaba dos días después, es decir el 18, es imposible pensar que en dos días se fuera a organizar un evento como este,*



*a esa fecha ya estaba todo listo, me entere que yo era la supervisora del contrato cuando lo enviaron a mi oficina con fecha 23 de noviembre de 2010....*

Situación que evidencia la ausencia de supervisión ejercida por la entidad para verificar y certificar el cumplimiento del objeto contractual con la cual se autorizan pagos si el debido ejercicio de la supervisión con lleno de las formalidades y requisitos estipulados en los manuales internos y de calidad para ejercer dicha función, a fin de garantizar a la entidad la idoneidad en la verificación y cumplimiento de las obligaciones por parte del contratadita, quien al momento de realizar los cobros, estos deben estar debidamente avalados y refrendados por el funcionarios designado para el efecto situación que a las claras no se evidencia y por tanto constituyéndose en una presunta conducta con connotación disciplinaria

### **Hallazgo No. 51 Soportes de pago (F)**

Por lo anterior la Orden de Pago 0515 del 14 de marzo de 2011, por \$97,6 millones, no cuenta con los soportes necesarios para su pago y el aval idóneo expedido por el supervisor del contrato, el cual manifiesta que no realizo su labor y que lo emitió solamente para el pago, además se evidenció en los informes de contratista que se pagaron viáticos para hospedaje y alimentación a los escoltas que se quedaron en la ciudad de Ibagué hasta el día domingo con sus jefes, es decir dos días después de la programación del evento, se pago una ambulancia hasta el domingo, situación que desborda el objeto contratado, así como de mecanismos de supervisión con que se pueda constatar con precisión las erogaciones incurridas corresponden a los participantes convocados, que los mismos hayan asistido al evento y comprobar que los tiquetes aéreos hayan sido utilizados por las personalidades invitadas y convocadas.

Así mismo se verifico que la Orden de Pago No. 0515 de 2011, no se tiene un respote detallado de las actividades desarrolladas por el contratista con la discriminación de los ítems contratados, no se evidencia informe de avance de ejecución del contrato, ni se observa el reporte de liquidación total de cada actividad para garantizar la optima utilización de los recursos de la entidad por parte del contratista conforme a la Cláusula Segunda numeral 4.11 del Contrato. Además se evidencia que dentro de la orden de pago se relacionan 22 pasajes aéreos y el total contratado es 28 lo cual se detalla en el siguiente cuadro y que no es viable determina si se incluyeron o no en los pagos efectuados al contratista.



**Cuadro No. 11**  
**INFORMACION DE PASAJES CONTRATADOS**  
**VALOR EN PESOS**

Pasajes Contratados	nacionales	e
internacionales		
Total pasajes	\$38.402.705	
No. Pasajes contratados	28	
Pasaje unitario	\$ 1.371.525	
Viajes faltantes	6	
Total viajes no facturados	\$8.229.151	

**Fuente: Contrato**

**Elaborado: Comisión CGR**

La antes expuesto constituye una violación del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, por tanto al darse los elemento constitutivos de un daño patrimonial que debe ser resarcido, al efectuarse un pago de una prestación sin los soportes legales y sin la idoneidad de la certificación del supervisor del contrato que certifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la Hallazgo constituye una conducta con presunta connotación fiscal.

### **Contrato de Prestación de Servicios N° 193 de 2010-**

#### **Hallazgo No. 52 Deficiencias en la etapa precontractual**

No se encuentra soporte sobre consultas y registros a SICE en etapa previa y en ejecución de este contrato.

Se encontró un documento de fecha 24-11-10, consistente en un cuadro denominado Estudio de Mercado Mantenimiento Fax y Relojes, en el cual se aprecia una relación de requerimientos por cada unidad ejecutora, CDP a afectar, vigencias futuras, cantidades requeridas, valores de mantenimiento o repuestos (Sin que se aprecie el origen de tales cifras) y valores finales., evidenciándose debilidades en el estudio previo de mercado debidamente soportad, como base para los valores a manejar en la Convocatoria que precedió al Contrato.

#### **Hallazgo No. 53 Estudios de Necesidad**

En los estudios de conveniencia se establece la necesidad del mantenimiento a 8 relojes y 170 equipos de fax, para lo cual se estima que se puede comprometer presupuesto oficial por \$19.3 millones, por su parte la Convocatoria menciona 8 equipos y 143 equipos indicando el mismo presupuesto oficial de \$19.3 millones y finalmente la oferta que resultó favorecida relaciona 8 relojes y solo 138 equipos por \$14.2 millones. De lo expuesto resultan inconsistencia sobre el requerimiento real de la Entidad



para la celebración del contrato aludido y el soporte que se tuvo sobre valores de la labor, previo al inicio del proceso contractual.- Debilidades en Identificación de las Necesidades para contratar.

#### **Hallazgo No. 54 Supervisión**

En la cláusula Séptima del Contrato el CSJ acuerda el pago por mensualidades vencidas, previa presentación de la factura y el cumplimiento expedido por el Supervisor del Contrato. No obstante, no se encontró en la carpeta ningún cumplimiento de servicio correspondiente a los meses que han transcurrido desde la legalización de este contrato, así como requerimiento alguno para cumplimiento de labores evidenciándose debilidades en las labores de supervisión.

#### **Contrato de Compraventa No. 196 de 2010**

#### **Hallazgo No. 55 Deficiencias en la etapa precontractual**

Se evidencia del estudio de mercado adelantado por la entidad, cuadros que contienen cotizaciones al parecer realizadas a tres firmas, sin que se establezca en las mismas fecha, firma o logo de cada empresa o manera como se obtuvo el dato de los valores de las mismas, con lo cual no se evidencia un real soporte para un estudio de mercado como base para los valores a manejar en la Convocatoria que precedió al Contrato.

#### **Hallazgo No. 56 Manejo en lo topes de delegación para contratar**

En relación con los mismos elementos requeridos por la Entidad, de acuerdo con su Estudio de Necesidad, la Convocatoria se realizó por valor de \$51.081.904, la oferta aceptada se presentó por \$29.562.000,00 y el contrato se realizó por los mismos elementos ofertados por un valor de \$50,233,865 además de ser adicionado en \$2.679.600,00 para un valor total \$ 52.913.465,00, que supera el tope de la modalidad de contratación mediante la cual se surtió el proceso, teniendo en cuenta que dicho proceso bajo esta cifra, se adelanta sin la autorización de Sala, sino que es facultad directa del Ordenador del Gasto, que al superar dicha cuantía con la adición, se entendería que debería ir a Sala.



## **Contrato de Suministro No. 121 de 2010**

### **Hallazgo No. 57 Deficiencias en la etapa precontractual**

En el documento de Estudio de Conveniencia y oportunidad que precede el proceso contractual, no se encontró que la Entidad estableciera la necesidad real en cuanto a tiquetes requeridos en relación con los valores que maneja la Aerocivil Internacionalmente y menos se encuentra relación con el valor establecido.

### **Hallazgo No. 58 Autorización para Adiciones**

A folio 211 se encuentra oficio DEAJPR10-04329 de 04-11-10 en el cual se indica a la Directora de la Unidad Administrativa que NO se cuenta con recursos adicionales para comprometer con el citado contrato 121/10 para la vigencia 2010. No obstante, el contrato fue adicionado.

El contrato fue objeto de modificación en adición de valor y otro si en cuanto a calidades de los tiquetes, con lo que se puede establecer que la modalidad de contratación que se adelantó por parte de la Entidad no fue la adecuada en relación con la necesidad real del contrato y que las calidades de elementos a adquirir no fueron suficientemente claras en la Convocatoria, lo cual además de determinar variaciones en ejecución del contrato, pudo incidir en la participación desigual de los oferentes en el proceso.

## **Contrato de Compraventa No. 117 de 2010**

### **Hallazgo No. 59 Deficiencias en la etapa precontractual**

Se encontró en la carpeta contractual un cuadro denominado estudio de mercado- de una única empresa que es con la cual finalmente contrató la Entidad, el cual tiene fecha de elaboración 12-08-10. Este documento se encuentra sin firma y ante ausencia de comparativo no constituye un estudio de mercado como tal, como dice la Entidad que existe, previo al inicio del proceso contractual.

### **Hallazgo No. 60 Deficiencias en la etapa de ejecución- Supervisión**

El contrato se celebró el 19-10-10, se aprobaron pólizas el 17-11-10 y según la cláusula quinta del contrato, el plazo para ejecución del mismo era de 30 días contados a partir de la aprobación de garantía y a la fecha no obra soporte sobre cumplimiento del objeto lo cual implica que vencido el término no ha sido cumplido y no se aprecia requerimiento alguno por el supervisor



designado para el efecto, evidenciándose deficiencias en las actividades de seguimiento y control ejercidas por el supervisor del contrato.

### **Contrato de Compraventa No. 284 de 2010**

#### **Hallazgo No. 61 Deficiencias en la etapa precontractual- Estudio de Mercado y verificación de requisitos de proponentes.**

A folios 14-15 figura listado de precios manejados por tres diferentes potenciales proveedores, sin fecha, firma de autor, comparativo ni conclusión alguna, con lo cual no se evidencia un real soporte que constituya un estudio de mercado como indica la Entidad que existe.

La oferta se presentó por un precio y el contrato se realizó por otro. Las cantidades indicadas como necesidad (estudio de mercado), en relación con los diferentes elementos a adquirir variaron al momento de realizar la Convocatoria correspondiente, así como al momento de suscribir el contrato y recibir los elementos por parte de la Entidad

No se encuentra constancia sobre la verificación en el boletín de responsables fiscales de la CGR, para establecer el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 según el cual no se puede contratar a quienes aparezcan en el boletín so pena de incurrir en mala conducta de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 6 Ley 190 de 1995.

### **Contrato de Prestación de Servicios No. 018 de 2006**

#### **Hallazgo No. 62 Inconsistencias en los documentos que soportan la ejecución contractual**

Se observa desorden, incongruencia e incoherencia tanto en el archivo de los documentos, como en las fechas consignadas en las actas de iniciación y liquidación de los contratos y en los cumplidos que sirven de soporte para los pagos. Las fechas no corresponden a la ejecución real, ni a los contratos que se avalan.

Al revisar las carpetas contentivas de la minuta y las actuaciones contractuales, se observa que los documentos no se encuentran completos, no guardan un orden cronológico y la foliación no corresponde a documentos consecutivos.

Es el caso del contrato No. 018 de 2006, en el que se incurrió en un error en el acta de iniciación que consignó como fecha el 1º y 12 de junio de 2006,



frente a lo cual en el folio 1663 se corrige aclarando que la fecha de inicio del contrato es el 2 de junio de 2006. Sin embargo en el acta de liquidación se toma como fecha de iniciación el 12 de junio de 2006.

En el mismo análisis, se encuentra que los informes de supervisión hacen referencia a contratos diferentes a los que se están avalando, así en el contrato en comento el cumplido se refiere al Contrato No.18 de 2005, cuando el acuerdo de voluntades corresponde al Contrato No. 18 de 2006.

Esta situación es el resultado de la falta de aplicación de los procedimientos y especialmente los referidos a seguimiento y control de la ejecución contractual, la cual genera que la información contenida en los documentos que son parte del contrato y soporte de cumplimiento y pago no resulte coherente ni confiable y obstaculicen la eficiencia y efectividad del seguimiento, la supervisión y los pagos.

### **Hallazgo No. 63 Adicionales para modificar los objetos contractuales (F y D)**

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial suscribe adicionales con los que se modifican los objetos contractuales, de tal manera que reciben y cancelan servicios que no hacen parte del objeto inicialmente contratado.

Es el caso del contrato No.018 de 2006, cuyo objeto se consigna en los siguientes términos:

*“... la prestación de los servicios de alojamiento, alimentación, ayudas audiovisuales y demás servicios que se requieran **para el desarrollo y ejecución del plan de estudios para la formación y capacitación de funcionarios y empleados judiciales y personal administrativo, de acuerdo con los parámetros fijados por el consejo superior en la licitación pública No. 19 del 20 de abril de 2006 y en la propuesta de fecha 26 de abril de 2006 por él presentada, que forman parte integral del presente contrato de prestación de servicios**”.* (El resaltado es nuestro).

El 13 de septiembre de 2006, tal como aparece a folio 1725, el contratista solicita la modificación del objeto contractual aduciendo que el adicional debe guardar coherencia con el contrato y soporta su actuación en la cláusula segunda literal e) del contrato que faculta a la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” para según las necesidades y requerimientos cancelar o modificar los eventos y servicios programados relacionados en el Anexo No.4, el cual se refiere a eventos de capacitación.





La solicitud de modificar el objeto a través del adicional del contrato, obedece que dicho adicional se suscribe con el objeto de llevar a cabo el evento de Conmemoración de los 120 años de la Corte Suprema de Justicia, que a todas luces no se relaciona con el Plan de Capacitación y Formación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

Pese a la improcedencia de esta modificación, tanto desde el punto de vista normativo como y procedimental, teniendo en cuenta la ley de contratación y el manual de la entidad, la DEAJ, suscribe el adicional mediante el cual modifica el objeto del Contrato 018 de 2006 con el único fin de posibilitar la prestación del servicio, reflejada en el evento de conmemoración de los 120 años de la Corte Suprema de Justicia, para lo cual incluye en la Cláusula Primera de la frase "... de acuerdo con lo establecido en el Anexo Eventos".

Al revisar la etapa precontractual y la minuta del contrato, se concluye que la necesidad a cubrir con la prestación del servicio fue exclusivamente la capacitación y formación de los funcionarios y empleados judiciales y personal administrativo, de manera que los eventos programados y adelantados para este fin solo se pueden referir a esta capacitación y formación, un evento de otra índole, como es una conmemoración no se relaciona con el objeto contractual y por tanto no puede ser objeto de adición y menos ser ejecutado y cancelado a través de la relación contractual de capacitación.

Lo expuesto evidencia una gestión que se aparta de los presupuestos legales y de los principios de eficacia y eficiencia, generando además un daño patrimonial, evidenciado en el perjuicio que por el inadecuado manejo del recurso público se generó a los intereses de la contratación administrativa.

El presunto daño patrimonial, establecido en \$99.3 millones, se encuentra enmarcado en los presupuestos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000 y configura una posible conducta disciplinaria, de característica de falta gravísima en los términos del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Con presunta connotación fiscal y disciplinaria.

#### **2.1.4 Evaluación del Sistema de Control Interno**

La evaluación del sistema de control interno, en la fase de ejecución del proceso auditor, respondió a la ponderación con los resultados de la fase de planeación, es decir a la evaluación de la existencia de controles y a las verificaciones a través de pruebas de recorrido y sustantivas que permite



evaluar en esta segunda fase la efectividad de esos controles y sus efectos en la gestión misional.

Esta evaluación arrojó los siguientes resultados: Procesos y procedimientos establecidos para la gestión de contratación y la planeación y ejecución de los proyectos de inversión de infraestructura física 2,18; ejecución del programa de descongestión Judicial 2,021 y adquisición y administración de infraestructura tecnológica de 2,70 cuya sumatoria ponderada arroja una calificación de 2,30 que la ubica en el rango de INEFICIENTE.

Esta evaluación se soporta en las siguientes observaciones:”

### **Hallazgo No. 64 Aplicación de procedimientos**

“Se evidenció que la Entidad no está aplicando los procedimientos implementados por el Consejo Superior de la Judicatura que involucran las actuaciones de la Sala Administrativa, la Unidad de Recursos Físicos, La Dirección de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de Administración Judicial en la Ejecución de Obras de Infraestructura y la Gestión del Programa de Descongestión Judicial. Materia en la cual, solo se tienen en cuenta las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior, independientemente de su coherencia con las normas externas y la reglamentación interna de la Entidad.

Esta situación se deriva de la centralización de todas las determinaciones en la Sala Administrativa del Consejo Superior sin que las mismas estén sujetas a controles, así como a las deficiencias en los indicadores que no incorporan el total de los factores que se requieren para medir la eficiencia, eficacia y economía de la Gestión Administrativa, de tal manera que están arrojando únicamente resultados estadísticos.”

### **Hallazgo No. 65 Mecanismos de seguimiento y control**

“Pese a que la Entidad implementó de conformidad con el MECI, mecanismos de seguimiento y control, así como de Gestión de Calidad, se evidencia que en muchos casos no se aplican (procedimientos de la “Unidad de Recursos Físicos- URFI), en otros, no involucran la gestión administrativa institucional ( Decisiones Sala Administrativa del CSJ) y en otros, no identifican el total de los riesgos que ha redundado en decisiones que han afectado el cumplimiento eficiente eficaz y oportuno de los planes programas y proyectos de la Entidad evidenciando una gestión antieconómica que no ha sido objeto de pronunciamiento y alarmas oportunas para la toma de decisiones de la Alta Dirección.



Esto se deriva de la estructura piramidal donde la Sala Administrativa no está sometida a controles en sus determinaciones que son de estricta observancia por el estamento, así como debilidades en Planeación al momento de determinar sus riesgos y construir sus indicadores.”

### **Hallazgo No. 66 Funciones de control interno**

“La relación de dependencia de la Unidad de Auditoría que ejerce las funciones de control interno respecto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en la que están centralizadas todas las decisiones especialmente sobre disposición de recursos y suscripción, ejecución y manejo de la contratación de la Rama Judicial, sin control ni mecanismos de seguimiento a esta gestión, se observa que pese a que desarrolla sus funciones a través de procesos auditores documentados, sus resultados no se ven reflejados en acciones de mejoramiento direccionadas a optimizar la gestión institucional. Vale decir que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y las Unidades que de ella dependen no asumen los pronunciamientos de la Unidad de Auditoría, (observaciones, hallazgos y recomendaciones), de manera que los mismos no se constituyen en insumos para la toma de decisiones y menos para el mejoramiento continuo de la entidad.

Esta situación encuentra su fundamento en las mismas razones aducidas en la Hallazgo que antecede (estructura organizacional) y genera el incremento en el riesgo, toda vez que la carencia de efectividad de los pronunciamientos relacionados con el generador de las deficiencias en la gestión administrativa, por desconocimiento de la alta dirección y las unidades gestoras, incentiva la ocurrencia de dichos riesgos, que en el caso que nos ocupa impacta directamente en el manejo de los recursos públicos, respecto de cuya disposición todas las facultades de decisión están dadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.”

### **Hallazgo No. 67 Manejo de la Información**

“La información que maneja la entidad en el desarrollo de sus planes, programas y proyectos, no es oportuna ni confiable, tal como se evidencia en los avalúos y costos de obra que la URFI reporta a la Sección de Inmuebles y Seguros, la cual no coincide con los valores reales de los inmuebles, ni con los recursos ejecutados, de conformidad con los avances y cierres de obras.

Lo anterior obedece a la falta de seguimiento y control al cumplimiento de los procedimientos que corresponden a las dependencias de la entidad y genera que las decisiones no se toman sobre reportes y datos ciertos y que en el



caso de los proyectos no se cuente con avances y ejecuciones presupuestales reales que permitan pronunciarse sobre la eficiencia, eficacia y economía de la gestión institucional.”

### **3. PUNTOS DE CONTROL**

#### **3.1. GERENCIA DEPARTAMENTAL VALLE DEL CAUCA**

##### **Hallazgo No. 68 Tipicidad del contrato. (F)**

En el contrato 052 de 2009 de arrendamiento de equipo de fotocopiado, suscrito por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en nombre del Consejo Superior de la Judicatura, se observó que si bien cumplieron los requisitos de la modalidad de contratación a través del proceso de Selección Abreviada, se tipificó inadecuadamente como un contrato de arrendamiento, cuando se trataba de un contrato de prestación de servicios previsto en el artículo 82 del Decreto 2474 de 2008, teniendo en cuenta que el contratista además de suministrar los equipos, debía garantizar el personal para la prestación del servicio de fotocopiado, lo que condujo entre otras, -a que se pactaran y realizaran pagos fijos mensuales sin sujeción al número de copias, como se señala a continuación:

- a) A 31 de diciembre de 2009, la entidad había cancelado al contratista la totalidad del contrato inicial por \$142.000.000 y del contrato adicional 01 por \$32.679.987; sin embargo, el consumo de copias facturadas por el contratista (2.598.673) era superior a las consumidas por el Consejo Superior (2.292.638) en 306.035 copias.
- b) Factura de Venta: La sumatoria de las cantidades y valores discriminados por el contratista en las facturas Nos. FL-040186, FL-040632, FL-041091, FL-041529, FL-041972, 042430, FL-042438, FL-043790 y FL-044330 no estuvieron acorde con la ejecución real del contrato, toda vez que se facturó por el valor del canon mensual y no por el consumo real.

Lo anterior, como consecuencia de inadecuada tipificación del contrato, situación que puso en riesgo los recursos de la Entidad en cuantía de \$20.571.303, frente a un eventual incumplimiento del contratista.

Hallazgo con presunta connotación fiscal.

### **Hallazgo No. 69 Adiciones (D)**

Se observó que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en nombre del Consejo Superior de la Judicatura suscribió dos adiciones al contrato 052 de 2009 cuando el término del había vencido, con fundamento en las prórrogas automáticas que habían pactado, las cuales son prohibidas en la contratos estatales, en consecuencia, la entidad vulneró la solemnidad de los contratos estatales contenida en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 y el Principio de Selección Objetiva, toda vez que en las circunstancias descritas, las adiciones 1 y 2 eran improcedentes y la administración debía adelantar un nuevo proceso de contratación, situación generada por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento a la ejecución y elaboración de los contratos, lo que puede conllevar a la nulidad de las adiciones.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 70 Liquidación Contrato 047 de 2009 (D)**

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Valle del Cauca, en nombre del Consejo Superior de la Judicatura, suscribió el contrato número 047 de 2009 por \$23.2 millones con el objeto de tomar en arrendamiento 25 equipos de fotocopiado con su instalación y puesta en funcionamiento en las Corporaciones y Despachos Judiciales del Valle del Cauca, correspondiente a 422.500 copias por un valor de \$55 cada una.

A la finalización del plazo contractual estipulado en el contrato 047 de 2009, se observó que se había ejecutado el 71,29% del número copias; sin embargo, al 8 de junio de 2010, se canceló al contratista el valor total del contrato.

De otra parte, en la página 18 del oficio DESAJ-1828 del 4 de noviembre de 2011, la Dirección Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial del Valle, informa que al inicio del contrato 047 de 2009 se viene con un saldo inicial a favor de la entidad de \$92.095 copias, hecho que genera un saldo a favor de 213.374 copias, para ser descontadas en la ejecución del contrato 052 de 2009.

Al manifestar la entidad, que las copias pendientes del contrato 047 de 2009 se consumieron en el contrato siguiente (052 de 2009), confirma que permitió que el contratista trasladara el cumplimiento de sus obligaciones, a la



ejecución de una actividad contractual totalmente independiente a la generadora de las mismas.

En consecuencia, permitió una acción jurídicamente improcedente, toda vez que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 la liquidación del contrato es el acto jurídico por medio del cual las partes intervinientes en la actividad contractual definen el extremo económico de las mismas y dan por finiquitada la relación o vínculo contractual; sin embargo, en el caso concreto se resolvieron las diferencias y reconocieron las compensaciones pendientes del contrato 047 de 2009 a través de la suscripción del contrato 052 de 2009 anterior al acta de liquidación.

Lo anterior fue generado por debilidades en la supervisión y control de la ejecución del contrato, que condujeron a que la entidad no hiciera uso adecuado de la diligencia de liquidación.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 71 Valores Pagados en exceso. (D- F)**

Revisada la base gravable de retención en la fuente en los Contratos de Obra seleccionados en la muestra Números 048 de 2009, 051 de 2009, 060 de 2009, 063 de 2009, 013 de 2010, 015 de 2010, 021 de 2010, 031 de 2010, 043 de 2010, 051 de 2010, 114 de 2010, 115 de 2010, 118 de 2010, 119 de 2010, 120 de 2010 y 140 de 2010; se observó que la unidad de medida sobre la cual se aplicó la tarifa no se efectuó de acuerdo a lo establecido en el artículo 08 del Decreto 2509 de 1985; toda vez que la entidad tomó como base imponible para el cálculo de la retención el valor de la utilidad determinada por el contratista y no sobre el valor total del pago, así:

**Tabla No. 12**  
**Análisis cálculo de la retención en la fuente.**

No. Contrato	Valor	IVA	Utilidad	Retención en la Fuente		
				CGR	CSJ	Diferencia
048 de 2009	8.030.909	40.909	255.680	79.900	2.557	77.343
051 de 2009	3.270.980	17.795	111.220	32.532	8.898	23.634
060 de 2009	5.022.260	33.260	207.875	49.890	2.079	47.811
063 de 2009	33.885.809	186.472	1.165.443	336.993	11.654	325.339
0140 de 2009	22.415.033	118.913	743.204	222.961	7.432	215.529
013 de 2010	4.709.024	46.624	291.400	46.624	2.914	43.710



015 de 2010	31.760.335	249.999	1.562.496	315.103	15.625	299.478
021 de 2010	32.781.440	208.467	1.302.919	325.730	13.029	312.701
031 de 2010	51.400.766	1.937	12.109	513.988	121	513.867
043 de 2010	6.997.800	42.760	267.250	69.550	2.673	66.877
051 de 2010	49.992.920	317.920	1.987.000	496.750	19.870	476.880
114 de 2010	72.792.606	217.443	3.469.927	720.548	46.115	674.433
115 de 2010	24.615.356	249.506	1.559.414	243.659	15.594	228.065
118 de 2010	24.988.912	158.912	993.200	248.300	9.932	238.368
119 de 2010	46.500.000	295.707	1.848.172	462.043	18.482	443.561
120 de 2010	43.690.432	453.632	2.835.200	432.368	28.352	404.016
<b>Total</b>	<b>462.854.582</b>	<b>2.640.256</b>	<b>18.612.509</b>	<b>4.596.939</b>	<b>205.327</b>	<b>4.391.612</b>

Fuente: Ordenes de pago de los contratos- Análisis CGR.

Lo anterior generado en debilidades de control y seguimiento a los pagos y retenciones realizadas, originando pagos en exceso a los contratistas por la suma de \$4.3 millones, que constituyen un presunto detrimento patrimonial por el valor mencionado. Adicionalmente, esta situación podría dar lugar a sanciones por las correcciones de las declaraciones, sin perjuicios de los intereses que se pueden generar por los mayores valores determinados. Esta situación se comunicará a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

### **Hallazgo No. 72 Pago de lo no debido - IVA Régimen Simplificado (D)**

En los contratos de obra números 015 de 2010, 060 de 2010 y 119 de 2010, se acordaron pagos por concepto del Impuesto al Valor Agregado –IVA, a contratistas que no tienen la responsabilidad de declarar y pagar este impuesto, toda vez que pertenecen al Régimen Simplificado, contrariando el artículo 437 del Estatuto Tributario; según el siguiente cuadro:



**Tabla No. 13**  
**Análisis RUT Contratistas**

No. Contrato	Contratista	Fecha Expedición del RUT- (Régimen Simplificado)	IVA Cobrado
015/2010	Jesús María Arroyabe Maya.	17-11- 2009	\$ 249.999
060/2010	Cuellar Valderrama Susen Katherine	18-03- 2008	\$ 33.260
119/2010	Mauro Antonio Jiménez	01-10- 2009	\$ 295.707
Total			\$ 578.996

Fuente: expedientes de contratos- Análisis CGR.

Lo anterior por deficiencias en los mecanismos internos de control referente a la verificación de los procedimientos tributarios, del contenido de la minuta del contrato y los documentos aportados por el contratista y en consecuencia, al efectuar un pago de impuesto sobre el cual no se tiene la obligatoriedad legal porque el proveedor efectúa sus operaciones bajo el Régimen Simplificado del IVA y no esta obligado a expedir factura, se configura una destinación inapropiada de los recursos del Estado, generando con ello un presunto detrimento patrimonial por valor de \$289.498 en consideración que la entidad efectúo la retención sobre el 50% del Impuesto al Valor Agregado – IVA. Esta situación se dará a conocer a la Administración de impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 73. Manejo del Anticipo (D-F)**

La ejecución de los contratos de obra 031 y 119 de 2010 fue suspendida por las fuertes temporadas de lluvias acontecidas durante la vigencia 2010; sin embargo, no se establecieron controles para el manejo de los anticipos pendientes por ejecutar. Adicionalmente, los responsables de la supervisión de los contratos analizados, no exigieron a los contratistas la presentación y ejecución del Plan de Inversiones del Anticipo, como requisito previo para la entrega de los mismos, ni exigieron la apertura de una cuenta de preferencia de Ahorro para depositar los recursos del anticipo, desconociendo lo consignado en el manual de contratación numeral 3.1, referente al control y manejo de anticipo.





**Tabla No. 14**  
**Análisis suspensión de contratos**

No. Contrato	Valor	Fecha Inicio	Fecha Suspensión	Fecha de Reinicio
031 de 2010	\$51.400.766	27 de Julio/10	5 de Agos/10	18 de Nov/10
0119 de 2010	\$42.500.000	01 de Dic/10	16 de Dic/10	24 de Ene/10

**Fuente: Actas de suspensión y reinicio de los contratos.**

Lo anterior generado por debilidades de control por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Valle, lo que no permitió tener conocimiento sobre el uso que el contratista dio a estos recursos, al igual que de los rendimientos financieros durante el periodo de la suspensión.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

#### **Hallazgo No. 74. Gestión Antieconómica (D)**

Se evidenció que durante las vigencias 2009, 2010 y 2011, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en nombre del Consejo Superior de la Judicatura, suscribió los contratos 014, 016 y 121 de 2009, 036 y 100 de 2010 con el objeto de subarrendar los pisos 2 y 3 del inmueble ubicado en la Calle 9 No. 1-31 y Carrera 3 No. 9-2/10/27 para el funcionamiento de algunos Despachos Judiciales, pactando un canon mensual de arrendamiento que ha oscilado entre \$17.000.000 y \$17.122.751 mensuales, valor que ha superado el 100% del valor que paga el arrendatario principal por la totalidad del edificio (\$8.000.000 mensuales). Adicionalmente con el objeto de tomar en subarriendo el primer piso del citado edificio el 6 de mayo de 2011 suscribió el contrato 023, por un valor mensual de \$17.000.000, mientras que el arrendatario principal paga mensualmente \$8.320.000 por todo el edificio.

Lo anterior evidencia Gestión Antieconómica contraria a los principios de contratación pública contemplados en los artículos 23 y 26 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 4 del Decreto 3576 de 2009, lo que constituye un posible detrimento para los intereses y el patrimonio del Consejo Superior de la judicatura por más de \$345.394.874.

Hallazgo con presunto alcance Disciplinario.

#### **Hallazgo 75. Competencia para Contratar (D)**

De conformidad con la Delegación para contratar en nombre del Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Valle, debía contar con la autorización de la Sala Seccional del



Consejo Superior de la Judicatura para celebrar los contratos 024 y 027 de 2009, por valor de \$67.155.000 y \$ 226.283.022; sin embargo, se observó que los mismos se suscribieron antes de contar con las respectivas autorizaciones, dado que estas fueron otorgadas el 18 de febrero y el 5 de marzo de 2009, mientras que los contratos fueron suscritos el 16 y el 27 de febrero de 2009, contrariando el Artículo 99 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia, por debilidades en los mecanismos de control interno, que pueden conducir a la nulidad de los contratos celebrados por la entidad por falta de competencia.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 76. Garantías Contractuales (D)**

El artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 establece que para la ejecución de los contratos estatales se requerirá de la aprobación de la garantía, a su vez el Decreto 4828 de 2008, por el cual se expide el régimen de garantías en la Contratación de la Administración Pública regula los mecanismos de cobertura del riesgo y la suficiencia de las garantías, sin embargo, se evidencian las siguientes situaciones:

- En los contratos 063 del 28/07/2009<sup>1</sup>, 140 del 14/12/2009<sup>2</sup>, 060 del 08/07/2009<sup>3</sup>, 051 del 22/05/2009<sup>4</sup> y 119 del 25/11/2010<sup>5</sup>, se evidenció que la actividad contractual se documentó con la exigencia de constituir el amparo de estabilidad de la obra; sin embargo, la Entidad no verificó ni exigió oportunamente a sus contratistas la constitución de este amparo, permitiendo la ejecución contractual sin el amparo y sin la aprobación de la garantía correspondiente a este riesgo.
- En la cláusula Décima Catorce del Contrato de Obra 031 de 2010, celebrado el 14 de Julio de 2010, con KVC Constructores Ltda., se estableció que la póliza que ampararía el cumplimiento del contrato debía constituirse por el diez por ciento (10%) del valor del contrato por el

---

<sup>1</sup> Celebrado con Mauricio Holguín Guerrero.

<sup>2</sup> Celebrado con KVC Constructores Ltda.

<sup>3</sup> Celebrado con Katherine Cuellar.

<sup>4</sup> Celebrado con Juan Enciso Polo

<sup>5</sup> Celebrado con Mauro Antonio Jiménez Londoño.



término de duración del mismo y cuatro meses más, no obstante, la Entidad aprueba la garantía única el día 27 de Julio de 2010, siendo este amparo insuficiente en cuanto a su cobertura en plazo, en igual sentido permitió su ejecución a partir de la misma fecha, sin haberse surtido el ajuste del mencionado amparo, circunstancia que efectivamente ocurrió hasta el 3 de Agosto de 2010.

- En el contrato de obra 051 del 30 de Septiembre de 2010 celebrado con Mauricio Holguín Guerrero la entidad aprobó la garantía única que respalda la actividad contractual siendo la misma insuficiente en cuanto a las vigencias requeridas en el texto contractual en cuanto alude a los amparos de cumplimiento del contrato, buen manejo del anticipo, salarios y prestaciones dejando sin amparo periodos de tiempo que debieron ser cubiertos.
- En el contrato 052 de 2009 de arrendamiento de equipo de fotocopiado, suscrito por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en nombre del Consejo Superior de la Judicatura, se observó la aprobación de la Garantía Única de Cumplimiento de la Adición No. 1, sin que cumpliera con la vigencia requerida para el amparo de los riesgos (folio 678-679).

Antecedentes generados por debilidades en los mecanismos de control interno de la Dirección Ejecutiva y el área Jurídica en la verificación del cumplimiento de los requisitos de legalización y ejecución de los contratos. En consecuencia, se expone a la entidad a que sufra el acaecimiento de los riesgos derivados de la ejecución contractual sin que se encuentre suficientemente amparada por la eventual ocurrencia de tales siniestros.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 77. Estudios de Mercado (D)**

El artículo 4 del Decreto 3576 de 2009, contempla: “En relación con el contrato de arrendamiento, la entidad podrá contratar tomando como única consideración las condiciones del mercado, sin que se requiera obtener previamente varias ofertas. Del análisis que haga la entidad a efecto de establecer las condiciones de mercado, se dejará constancia escrita en el respectivo expediente de la contratación”.

El Decreto 2474 de 2008, artículo 4, numeral 3 a efectos de fijar el presupuesto oficial de la actividad contractual el estado, establece: “*El análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables*”.



*utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo...”, a su vez, el manual de contratación aplicable a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Valle del Cauca define el mecanismo<sup>6</sup> para determinar el presupuesto oficial de la contratación.*

Pese a lo anterior, se observo lo siguiente:

- En los contratos de arrendamiento 052, 019, 014, 016, 121, 036, 124, 024, 130, 027, 128, 081, 002 y 003 de 2009; 036, 089, 090, 100, 101, 061, 089, 038, 102, 105, 094, 092, 093, 091, 095 y 109 de 2010; 002, 023, 037, 014 y 021 de 2011, suscritos por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en nombre del Consejo Superior de la Judicatura no se evidencia el análisis técnico y económico que soporta el valor del contrato, limitándose a señalar que se adecua al presupuesto de la Rama Judicial. Adicionalmente, los estudios previos del contrato 052 de 2009 no fueron aprobados por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial.
- En 11<sup>7</sup> de los contratos de obra pública seleccionados en la muestra, la Entidad no atendió el procedimiento definido en el Manual de Contratación.

La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno en la indagación de los precios de mercado para determinar el presupuesto oficial del objeto a contratar, generando el riesgo de incurrir en la celebración de contratos con detrimento del patrimonio público y desconocimiento de los principios que regulan la actividad contractual del estado especialmente los de economía y transparencia, máxime teniendo en cuenta, que en los contratos 014, 016 y 121 de 2009, 036 y 100 de 2010, se evidenció un presunto detrimento por subarriendo de un inmueble por un valor que supera en más del 100% el valor del contrato principal.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

---

<sup>6</sup> “...para la realización de los estudios de mercado deberán solicitarse mínimo tres (3) cotizaciones...”

<sup>7</sup> **2010:** 021, 031, 040, 043, 051, 114, 118, 119; **2011:** 048, 049 y 050



## Hallazgo No. 78. Estudios Previos (D y P)

El artículo 25 numeral 7º de la ley 80 de 1993 contempla: “La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato según el caso.”, en concordancia con lo establecido en el numeral 12 del mismo artículo: “Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o la de la firma del contrato según el caso deberán elaborarse los estudios diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones”. El artículo 209 de la Constitución Política consagra los principios que rigen la función administrativa; sin embargo, se detectó deficiencia jurídica que se adecua al artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002, por cuanto se evidenció las siguientes situaciones:

- Para la celebración del contrato de obra pública No. 063 de 2009, por \$33,8 millones, suscrito con Mauricio Holguín Guerrero, el estudio previo se documentó y aprobó el 13 de Septiembre de 2009, fecha posterior a la evaluación de las propuestas<sup>8</sup>, a la expedición de la resolución de adjudicación<sup>9</sup> y a la celebración del contrato<sup>10</sup>.
- Los estudios previos que soportaron los contratos de arrendamiento números 056, 060 y 070 de de 2010 se documentaron y aprobaron el 1 de octubre de la misma anualidad, sin embargo, previamente a esta relevante etapa de planeación ya se había surtido el ofrecimiento del inmueble por parte del contratista, la solicitud al contratista de los documentos necesarios para la suscripción del contrato, y la solicitud y expedición del respectivo CDP.
- El estudio previo que soporta el contrato de arrendamiento número 099 de 2010 se documentó y aprobó el 1 de octubre de la misma anualidad, sin embargo, previamente a esta relevante etapa de planeación ya se había surtido, la solicitud al contratista de los documentos necesarios para la suscripción del contrato, la entrega de

---

<sup>8</sup> 21 de Julio de 2009

<sup>9</sup> 27 de Julio de 2009

<sup>10</sup> 28 de Julio de 2009



los mismos por parte del futuro contratista, y la solicitud y expedición del respectivo GDP.

La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno en el cumplimiento de estudios previos ajustados a las necesidades y a las disposiciones legales, lo que genera el riesgo de adelantar contratación inconveniente o innecesaria para la entidad y la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, así como de incurrir en conducta constitutiva de falta disciplinaria establecida en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002: “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley” así como en conducta punible consagrada en el Código Penal.

Hallazgo con presunto alcance penal y disciplinario.

### **Hallazgo 79. Verificación del Cumplimiento de los Aportes al Sistema de Seguridad Social. (D)**

El Artículo 50 de la ley 789 de 2002 en concordancia con el artículo 23 de la ley 1150 de 2007 establece que las entidades públicas deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes al sistema de seguridad social durante toda su vigencia. La entidad omitió el cumplimiento de tal obligación, considerando que para la celebración del contrato 063 del 2009, no verificó el cumplimiento de las obligaciones del contratista con el sistema.

En similar sentido, los documentos obrantes en los expedientes que corresponden a los contratos 063 del 2009<sup>11</sup>, 042 de 2009<sup>12</sup>, 032 de 2009<sup>13</sup>, 060 de 2009<sup>14</sup>, 051 de 2009<sup>15</sup>, 114 de 2010<sup>16</sup>, 051 de 2010<sup>17</sup>, 120 de 2010<sup>18</sup>, 119 de 2010<sup>19</sup>, 050 de 2011<sup>20</sup>, 048 de 2009<sup>21</sup> son precarios e

---

<sup>11</sup> Folio 142 del expediente contractual.

<sup>12</sup> Folio 22 del expediente contractual.

<sup>13</sup> Folio 24 y 72 del expediente contractual.

<sup>14</sup> Folio 25 y 61 del expediente contractual.

<sup>15</sup> Folio 27 y 83 del expediente contractual.

<sup>16</sup> Folio 43 y 170 del expediente contractual

<sup>17</sup> Folio 49 y 127 del expediente contractual

<sup>18</sup> Folio 130 y 245 del expediente contractual.

<sup>19</sup> Folio 49 y 155 del expediente contractual.

<sup>20</sup> Folio 334 del expediente contractual.

<sup>21</sup> Folio 31 y 74 del expediente contractual.



insuficientes para que la entidad cumpla con el deber legal de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas frente al sistema de seguridad social, tanto para la celebración como para la liquidación de actividad contractual.

La situación se presenta por debilidades de los procedimientos de control interno para establecer mecanismos idóneos que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas frente al sistema de seguridad social, lo que genera el riesgo de facilitar la evasión a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, así como de incurrir en presunta conducta constitutiva de falta disciplinaria establecida en el artículo 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 80. Principio de planeación y Selección Objetiva en Contrato de Obra Pública (D)**

Los artículos 24, y 29 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 209 de la Constitución Política Nacional contemplan los principios de transparencia, y selección objetiva que se deben observar en el proceso de contratación, a su vez los numerales 7, y 12 del artículo 25, y 1, 2 y 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y numerales 3 y 4 del artículo 3 del decreto 2474 de 2008, señalan la importancia de dar cumplimiento a las reglas del planeación y procedimientos contractuales con el propósito de servir a los fines estatales. Al respecto se evidenció que el contrato 114 de 2010 fue adicionado<sup>22</sup> con ítems previsible desde la formulación del estudio previo, situación que en razón a la cuantía total del mismo, generaba para la época de los hechos, una convocatoria pública a través de la modalidad de selección abreviada superior al diez por ciento de la menor cuantía de la entidad, razón por la cual omitió la aplicación de la modalidad de selección pertinente e inobservo la selección objetiva del contratista.

La situación obedece a debilidades en los mecanismos de control interno en la planeación del proceso contractual, generando el riesgo de vulnerar los principios que rigen la contratación estatal. Así como de incurrir en conducta constitutiva de falta disciplinaria establecida en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002: “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de

---

<sup>22</sup> En la suma de veintinueve millones cuatrocientos cincuenta y dos mil ciento cincuenta pesos (\$ 21.452.150)



los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 81. Aviso de Convocatoria Pública (D)**

El artículo 4º del decreto 2474 determina que en los procesos de selección abreviada se hará convocatoria pública, en igual sentido contempla que el aviso de convocatoria para la contratación se publicará de conformidad con las reglas señaladas en el artículo 8º del decreto 2474 de 2008, y contendrá la información necesaria para dar a conocer el objeto a contratar, la modalidad de selección que se utilizará, el presupuesto oficial del contrato, así como el lugar físico o electrónico donde puede consultarse el proyecto de pliego de condiciones y los estudios y documentos previos.

Se evidencio que en los procesos de selección abreviada de menor cuantía que dieron origen a la celebración de los contratos 049 y 050 de 2011 la entidad omitió la obligación legal de documentar y publicar el aviso de convocatoria a que había lugar en virtud de la modalidad de selección aplicable.

La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno en la planeación del proceso contractual de conformidad a las disposiciones legales que lo sustentan, lo que genera el riesgo de celebración de contratos con desconocimiento de los principios que regulan la función administrativa, así como de incurrir en conducta constitutiva de falta disciplinaria establecida en el artículo 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 82. Contenido del Pliego de Condiciones (D)**

El artículo 6º del Decreto 2474 de 2008, determina el contenido mínimo del pliego de condiciones, entre los cuales se encuentra la obligación de anexar a tal documento, la minuta del contrato a celebrarse. Se evidencio que en los procesos de selección abreviada de menor cuantía que dieron origen a la celebración de los contratos 049 y 050 de 2011 la entidad omitió la obligación legal de documentar y anexar a los pliegos de condiciones las minutas de los contratos a celebrarse.





La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno en la planeación del proceso contractual de conformidad a las disposiciones legales que lo sustentan, lo que genera el riesgo de celebración de contratos con desconocimiento de los principios que regulan la función administrativa, así como de incurrir en conducta constitutiva de falta disciplinaria establecida en el artículo 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 83. Igualdad de Acceso a la Contratación Pública (D)**

Los principios de igualdad y libre concurrencia consagrados en el artículo 13 y 333 de la constitución política de Colombia en concordancia con la jurisprudencia constitucional bajo las sentencias C-713 de 2009<sup>23</sup> y T-147 de 1996<sup>24</sup> han determinado que la libre concurrencia, entraña, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección en la contratación pública, consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección.

---

<sup>23</sup> “....La libre concurrencia, entraña, entonces, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación. Consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección, por lo que resulta inadmisibles la inclusión en los pliegos de condiciones de cláusulas limitativas que no se encuentren autorizadas por la Constitución y la Ley, puesto que ellas impiden la más amplia oportunidad de concurrencia y atentan contra los intereses económicos de la entidad contratante, en razón a que no permiten la consecución de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato.”

<sup>24</sup> “...**IGUALDAD DE ACCESO A LA CONTRATACION PUBLICA-** Residencia como factor de discriminación /**IGUALDAD DE OPORTUNIDADES-** Residencia del contratista /**LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA-** Residencia como factor de discriminación. El factor de la residencia, en estricto rigor, no tiene ninguna relación con la obra pública. El objetivo que persigue la medida es afectar la libre competencia entre los proponentes, otorgando a las firmas locales, de entrada, una ventaja, independientemente del mérito de sus respectivas propuestas. La relativa barrera que pretende colocar la autoridad local, automáticamente no comporta un mayor nivel de recaudo de impuestos. No está probado que la única forma para mejorar la hacienda municipal e incrementar el empleo, sea mediante la adopción de la medida analizada, la que por lo tanto no es indispensable. En cambio, lo que sí es evidente es que se viola y restringe la igualdad de oportunidades y la libre competencia, sin que un interés superior o un bien de naturaleza constitucional lo justifique.”

**TRATAMIENTO DIFERENCIADO-**Origen nacional o residencia/**PRESUNCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-** Medidas basadas en factores de discriminación. Sólo razones que tengan suficiente fundamento constitucional y que demuestren la legitimidad y la necesidad de un trato diferenciado con base en un factor asociado al origen nacional o a la residencia, pueden en realidad desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad que normalmente acompaña a las decisiones generales o particulares de los poderes públicos que hagan uso de tales parámetros con el fin de regular o tratar de manera distinta situaciones aparentemente semejantes...”



La entidad en los procesos de selección abreviada que dieron origen a los contratos de obra pública número 049 y 050 de 2011, determinó en los pliegos de condiciones<sup>25</sup> como factor de evaluación, una condición restrictiva en virtud del domicilio, sede principal y/o sucursal en el Departamento de ejecución del contrato limitando injustificadamente la pluralidad de participación y concurrencia en el proceso de selección.

La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno en la formulación del pliego de condiciones de conformidad a las disposiciones legales que lo sustentan, lo que genera el riesgo de celebración de contratos con desconocimiento de los principios que regulan la función administrativa, así como de incurrir en conducta constitutiva de falta disciplinaria establecida en el artículo 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 84 Imprevistos en contratos de Obra Pública (D)**

El artículo 25 numeral 14 de la ley 80 de 1993, define que las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.

El artículo 868 del Código de Comercio establece la posibilidad de procede a la revisión del contrato cuando circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, a su vez la jurisprudencia del Consejo de estado<sup>26</sup> ha decantado suficientemente la

---

<sup>25</sup> En el proceso de selección abreviada numero 26 se documento tanto en prepliegos (folio 47) como en pliego de condiciones definitivos (folio 84) del expediente, lo siguiente: "Si el proponente es una persona natural deberá tener su domicilio en el Departamento del Valle del Cauca, para lo cual deberá allegar el Registro Unico Tributario (RUT) donde se verificara tal condición. en el caso que la propuesta sea presentada por Consorcio y/o Unión Temporal, uno de los proponentes deberá demostrar tal condición, teniendo en cuenta si se trata de personas jurídicas o personas naturales. Si el proponente no acredita tal condición, según corresponda se le otorgara 0 puntos."

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera CP Ricardo Hoyos, Radicación numero: 73001-23-31-000-1996-4028-01. "... Resulta entonces procedente la teoría de la imprevisión, cuando se cumplen las siguientes condiciones: -La existencia de un hecho exógeno a las partes que se presente con posterioridad a la celebración del contrato-Que el hecho altere en forma extraordinaria o anormal la ecuación financiera del contrato-Que no fuese razonablemente previsible por los contratantes al momento de la celebración del contrato. En cuanto a la alteración de la economía del contrato, es de la esencia de la imprevisión que la misma sea extraordinaria y anormal; Supone que las consecuencias de la circunstancia imprevista excedan, en importancia, todo lo que las partes contratantes han podido razonablemente prever. Es preciso que existan cargas excepcionales, imprevisibles que alteren la economía del contrato. El limite extremo de los aumentos que las partes habían podido prever...."



teoría de la Imprevisión determinando que la misma se presenta cuando situaciones extraordinarias, ajenas a las partes, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato alteran la ecuación financiera del mismo en forma anormal sin imposibilitar su ejecución.

El concepto de AIU es utilizado en contratos de obra pública para determinar la seguridad y confiabilidad que se tiene para desarrollar el control de costos del presupuesto, ya que es el resultado del estudio donde se proyectan los gastos en que incurrirá el contratista; Los imprevistos corresponden al porcentaje destinado a cubrir la eventual posibilidad que tenga la ejecución contractual de tener sobrecostos adicionales no contemplados en el presupuesto inicial de las obras, de tal manera que se constituye en condición previa para proceder a su pago, la aprobación de la entidad y la demostración por parte del contratista de haber incurrido en los mismos.

Se evidenció de la revisión de los 22 contratos de obra pública seleccionados en la muestra, que en 15 de ellos<sup>27</sup> la entidad reconoció a sus contratistas en total, la suma de \$12.974.973,00 a título de imprevistos sin que se encuentre acreditado por parte del contratista haber incurrido en ellos.

Para el caso de los contratos 048, 049 y 050 de 2011 no liquidados a la fecha este valor correspondería a \$5.185.553 millones.

La situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno y supervisión de la ejecución contractual, lo que genera el riesgo de adelantar contratación en detrimento del patrimonio público, así como de incurrir en conducta constitutiva de falta disciplinaria establecida en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002: “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”.

Hallazgo con presunto disciplinario.

### **Hallazgo 85. Planeación y Supervisión de los contratos de Obra Pública.**

En virtud del principio de responsabilidad consagrado en la ley 80 de 1993, los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, a

---

<sup>27</sup> 2009:048, 051, 060, 063 y 140; 2010: 013, 015, 031, 043, 051, 114, 115, 118, 119, 120.



proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

De la revisión efectuada a los contratos de obra seleccionados en la muestra, se determinaron debilidades en la Dirección Seccional de Administración Judicial en la formulación técnica de las especificaciones y cantidades previas apropiadas para configurar el presupuesto oficial de los contratos de obra pública.

Así mismo, se evidenciaron deficiencias en el ejercicio de la supervisión de la aludida actividad contractual, dado que en la totalidad de los contratos objeto de revisión se determinó lo siguiente:

- Denominación globalizada (GL) de cantidades de obra en ítems que puede ser establecida con unidades de medida exactas<sup>28</sup> y verificables.
- Ausencia de registro documental en detalle.
- Ausencia de soporte de las actividades ejecutadas y de modificaciones de las mismas frente a lo inicialmente contratado (memorias técnicas).

Adicionalmente, de la inspección física a las obras objeto de los contratos 48 de 2009 y 015, 040, 115 y 118 de 2010, se observó:

- Deficiencias de calidad y diferencias en las cantidades de obra liquidadas frente a lo determinado en sitio.
- Ausencia de actas de fijación de precios respecto a ítems no previstos.

Lo anterior se presenta por debilidades de control interno al establecerse medios inadecuados para la formulación de los proyectos y el ejercicio de supervisión de la ejecución contractual de obra pública, toda vez, que el personal asignado no cuenta con el perfil profesional para tales fines; lo cual genera el riesgo de incumplir la finalidad del objeto contratado.

### **Hallazgo No. 86. Registros de Supervisión (D)**

En virtud del principio de responsabilidad consagrado en la ley 80 de 1993, contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

---

<sup>28</sup> Metros lineales, metros cuadrados, metros cúbicos, unidades, etc.



Al respecto se evidencio que en 15<sup>29</sup> de los contratos examinados, no se soporta la ejecución de las cantidades y número de los ítems finalmente ejecutados mediante la elaboración, suscripción y aprobación del Acta Final de Obra, y de memorias técnicas o pre actas, las cuales especifiquen en detalle, el lugar y las cantidades de obra liquidadas<sup>30</sup>, y soportan en debida forma lo reconocido finalmente a los contratistas.

La situación se presenta por debilidades de control interno en el ejercicio de supervisión de la ejecución contractual generando incertidumbre sobre las cantidades y valores liquidados en los mismos.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo 87. Presentación de informes (D)**

El manual de contratación aplicable a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Valle del Cauca, define a efectos del debido seguimiento y registro de las actividades desarrolladas en los contratos de obra pública, entre otros, la elaboración de informes de supervisión, técnicos, y de manejo del anticipo. Sin embargo en los veintidós contratos de obra pública examinados se evidencio la ausencia de los mismos.

La situación se presenta por debilidades de control interno en el ejercicio de la supervisión de la ejecución contractual, afectando el debido control en tiempo real de los mismos.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo 88. Cantidades de Obra (D y F)**

En virtud del principio de responsabilidad consagrado en la ley 80 de 1993, los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

---

<sup>29</sup> **2009:** 032, 042, 048, 051, 060, y 140; **2010:** 013, 015, 021, 031, 040, 114, 118, 119 y 120

<sup>30</sup> Especialmente en intervenciones parciales de bienes inmuebles



Efectuada la verificación e inspección física a las obras objeto de los contratos 048 de 2009 y 040, 015, 115 y 118 de 2010, se evidenciaron cantidades de obra no ejecutadas versus lo liquidado, las cuales ascienden a la suma de Veintitrés Millones Ciento Setenta y Nueve Mil Cuatrocientos Noventa y Seis Pesos. (\$23.179.496) conforme se detalla en el anexo adjunto<sup>31</sup>. Situación generada por debilidades en la interventoría y supervisión de los contratos, lo que genera detrimento para los intereses de la entidad por el reconocimiento de obras no ejecutadas.

**Tabla No. 15**  
**Valor obras no ejecutadas.**

Ciudad	Contratos	Presunto Detrimento.
Tulua	040-015	\$ 17.460.522,98
Buga	115	\$ 1.998.381,16
Cartago	48	\$ 1.261.098,94
	118	\$ 2.459.493,21

**\$ 23.179.496,28**

**Fuente: inspección física de las obras y expedientes de contratos.**

Hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

### **Hallazgo No. 89. Publicaciones en el SECOP**

De conformidad con el Artículo 8 del Decreto 2474 de 2008, la publicación electrónica de los actos y documentos en el SECOP, deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. No obstante, se evidenció que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en nombre del Consejo Superior de la Judicatura publicó extemporáneamente los contratos 003, 130, 052, 019, 016, 121, 124, 027, 128, 081, 002 de 2009; 036, 038, 109, 110, y 090 de 2010; 002 y 014 de 2011, como se detalla en el siguiente cuadro, situación presentada por debilidades en los mecanismos de control interno, que pueden conducir a la violación del Principio de Publicidad.

---

<sup>31</sup> Anexo denominado Verificación Cantidades de Obra.

**Tabla No. 16**  
**Relación contratos con publicación extemporánea SECOP**

VIGENCIA	CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCION	PUBLICACION SECOP
2009	052	<u>CONTRATO</u> :28-mayo-09 <u>ADICION No. 1:</u> 6-NOV-09 <u>ADICION No.2:</u> 12-FEB-2010	<u>CONTRATO:</u> 12-JUNIO-09, <u>ADICION 1:</u> 1-dic-09 <u>ADICION 2:</u> 17-FEB-09
2009	019	<u>CONTRATO:</u> 30-ENERO-09 <u>OTRO SI 1.</u> -28-OCT-09	<u>CONTRATO</u> -29-MAYO-09 <u>OTRO SI 1:</u> -24-NOV-09
2009	016	<u>CONTRATO</u> 28-ENERO-2009 <u>OTRO SI No. 1</u> 28-OCT.09	<u>CONTRATO</u> -29-MAYO-2009 <u>otro si 1:</u> 24-NOV-09
2009	121	12-nov-2009	26-NOV-2009.
2010	036	28-julio-2010	-5-AGOSTO-10
2009	124	12-nov-2009	26-NOV-2009.
2010	109	26-OCT-2010 <u>ADICION 1</u> -29-JUNIO-11	3-NOV-10 <u>ADICION 1:</u> 5-JULIO-11
2009	027	27-FEB-2009 <u>ADICION 1.</u> 30-SEP-09 <u>OTRO SI 1 A LA ADICION 1:</u> 28-OCT-09	<u>ADICION 1:</u> 6-nov-09 <u>OTRO SI A LA ADICION:</u> 17-FEB-10
2009	128	12-nov-2009 <u>ADICION 1:</u> 26-JUL-10	26-NOV-09 <u>ADICION NO.1:</u> 6-NOV-09
2009	081	30-OCT-09	24-NOV-09
2010	090	22-OCT-2010	7-SEP-2010
2009	002	2-enero-2009	29-MAYO-09
2009	003	2-enero-2009 <u>OTRO SI 1</u> -4-AGOSTO-09 Y <u>OTRO SI 2</u> -28-OCT-09	-29-MAYO-09, <u>OTRO SI 1</u> : 20 -AGOSTO-09. <u>OTRO SI 2</u> -24-NOV-09
2009	130	12-NOV-09	26-NOV-09
2011	014	3-MARZO-11	24-MARZO-11
2009	024	16-FEB-09	-15-JULIO-09
2010	110	27-oct-2010	29-nov-2010
2011	002	5-enero-2011	14-enero-2011



VIGENCIA	CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCION	PUBLICACION SECOP
2010	038	28-julio-10	5-agosto-10

**Fuente: soportes de publicación en el SECOP.**

### **Hallazgo No. 90. Inversiones en bien ajeno**

La Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia, Seccional Valle del Cauca, suscribió Contrato de Obra No. 021 del 14 de mayo de 2010 por valor de \$32.7 millones para la adecuación física de salas de audiencia en el Edificio Versalles ubicado en la carrera 4ª No. 19-35 de Cali, entre las cuales se incluyeron obras que se consideran necesarias y que por lo tanto le correspondían al arrendador por valor de \$6.3 millones, según el siguiente cuadro:

**Tabla No. 17**  
**Inversiones sobre bien ajeno**

Ítem	Descripción	UM	Cant	Vr. Unit.	Vr. Parcial
18	Cielo Falsos en panel yeso	m2	100,1	30.300,00	3.033.030,00
21	Pintura muros 3 manos	m2	425,4	5.010,00	2.131.254,00
22	Guarda escoba vinisol	ml	190	5.120,00	972.800,00
25	Reparación de pisos	m2	6	40.000,00	240.000,00

**Fuente: Expediente contrato 021 de 2010.**

Teniendo en cuenta que dichas mejoras no podrán ser retiradas al vencimiento el contrato sin causar daño al bien inmueble, ni cobradas al arrendador por no mediar su autorización y en concordancia con lo estipulado en el contrato de arrendamiento número 118 de 2009, se considera que la Dirección Seccional de Administración de Justicia hizo inversiones no removibles sobre un bien ajeno por valor de \$6.377.084, en detrimento de los intereses de la Entidad.

Lo anterior obedece a debilidades en la procedencia y conveniencia de la realización de obras en bienes arrendados, generando para la entidad riesgo en la pérdida de recursos.

### **Hallazgo No. 91 Registro, manejo y control de los bienes**

El artículo 2o. de la ley 87 de 1993 contempla: Objetivos del sistema de control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten y e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.





En visita efectuada a los Despachos Judiciales de la Seccional Valle del Cauca, a fin de verificar la existencia y administración de los bienes devolutivos adquiridos por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, se evidenció lo siguiente:

**a- Identificación:** Se observó que algunos bienes devolutivos no contaban con el código de identificación que permita la ubicación e individualización de los mismos.

**b- Transferencias:** Se efectúa traspaso de algunos bienes entre los Despachos Judiciales sin la actualización oportuna de su ubicación y responsable de la tenencia.

Las anteriores situaciones evidencian debilidades en los mecanismos de control y seguimiento en el manejo de los bienes muebles en uso que poseen los Despachos Judiciales. Así mismo, algunos inventarios individuales no se encuentran actualizados, de acuerdo al procedimiento para el reintegro de elementos devolutivos al almacén. Lo anterior afecta la confiabilidad de la información referente a estos bienes, lo que no permite de manera oportuna la identificación y ubicación de los mismos.

### **Hallazgo No. 92. Reporte de Información.**

La Circular No. PSAC09-025 expedida por la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el 13 de mayo de 2009, expresa:

“c. Todo despacho judicial objeto de descongestión, jueces de descongestión y jueces de descongestión adjuntos, deben reportar la gestión durante los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes o según la periodicidad que indique el Acuerdo.

d. Los Consejos Seccionales de la Judicatura deben verificar el cumplimiento del reporte de cada despacho así como la consistencia de la información suministrada por éstos.”

El Acuerdo No.PSAA11- 7888 del 2011 en su artículo séptimo estipula “el reporte de la gestión del cargo de descongestión, nombrado por el juez titular, será registrado por este último, de manera mensual, en el formato anexo al SIERJU.

Se evidencio que el Juzgado Segundo Administrativo de Cali, durante la vigencia 2011 no ha cumplido con la obligación de diligenciar los formularios



SIERJU vía web, lo anterior generado por deficiencias de los mecanismos de control interno referente al seguimiento y observancia de la normatividad; Situación que no permite a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, realizar el análisis de gestión de los cargos creados, el nivel de egresos efectivos de los procesos, disponibilidad de recursos y la priorización de las necesidades en materia de descongestión de dicho despacho judicial.

### **Hallazgo No. 93. Metas de Descongestión Judicial.**

El Acuerdo No.PSAA11-7777 de 2011 establece como metas a las medidas de descongestión para Juzgados de Familia del Distrito Judicial de Cali, un número de 20 sentencias y 100 autos interlocutorios. Del análisis de la información consolidada por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura se observa que los Despachos Judiciales de Familia relacionados en el acuerdo, no están cumpliendo con las metas fijadas en el mismo; Lo anterior generado por deficiencias en la formulación de las medidas de descongestión, lo que afecta el logro de los objetivos del Plan de Descongestión Judicial.

## **3.2 GERENCIA DEPARTAMENTAL ATLÁNTICO**

### **Hallazgo No. 94. Contrato 0034-2010 - Suministro de Papelería-(F, P, D)**

Se adjudicó y contrató bajo la modalidad de selección abreviada de menor cuantía la adquisición de papelería y útiles de oficina para los despachos judiciales por \$198 millones, mediante el contrato 0034-2010, no obstante haber recibido otra propuesta hábil por \$99 millones, originando un presunto daño patrimonial de conformidad al artículo 6 de la Ley 610 de agosto 15 de 2000 en cuantía de \$99 millones, al descartar la oferta de menor precio, establecida en el artículo 12 del Decreto 2474 de 2008<sup>32</sup>. La situación

---

<sup>32</sup> *Asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. (...) Decreto 2474 de 2008,*

*Artículo 12. Ofrecimiento más favorable a la entidad. El ofrecimiento más favorable para la entidad a que se refiere el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 se determinará de la siguiente manera:*

*1. En la selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización la oferta más favorable a la entidad será aquella con el menor precio. (...)*



descrita se genera por debilidades en los controles administrativos que deben ejercerse de manera integral a la actividad contractual. El hallazgo tiene presunta connotación fiscal, penal y disciplinaria.

### **Hallazgo No. 95 Ejecución Contrato 075 de 2009 – (F, P, D)**

En el control físico adelantado el 20 de octubre de 2011 mediante Acta de verificación de obras al Contrato No. 075 de 2009 por \$29.2 millones, se encontró una vez cotejado lo ejecutado contra lo contratado, que la obra quedó sin acabados (Pañete y pintura). Además, los ítems sin ejecutar o ejecutados parcialmente son: 2.5. Pintura Vinilo Tipo 1, Tres (3) mano de obra, valor \$1 millón (No se ejecutó); 3.2. Levante muro para pasamanos de seguridad en rampa de archivos, incluye pañetes (No se ejecutó el pañete de una cara), valor aproximado \$2 millones; 3.4. Pañete muro (cerrada vano TELECOM y pared existente), valor \$0.45 millones (No se ejecutó); para un valor total sin ejecutar de \$1.6 millones (Costos Directos); más el 25% del AIU \$0.41 millones, más el 16% del IVA sobre Utilidad, de \$0.2 millones (Costos Indirectos), que origina un total de \$2.1 millones, de posible detrimento causado al Estado, de conformidad al artículo 6 de la Ley 610 de agosto 15 de 2000; no obstante, el contratista hizo entrega de la obra según Acta de agosto 18 de 2009 y el contratante la recibió sin observación alguna.

Lo anterior se debe a la falta de supervisión y seguimiento en la ejecución de los contratos, al no ejercerse los controles administrativos de manera integral en la actividad contractual, con el fin de que se cumpla con las obligaciones contraídas, como lo disponen los numerales 1 y 8 de artículo 26 de la Ley 80 de 1993. El hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria fiscal, penal y disciplinaria.

### **Hallazgo No. 96 Selecciones Objetiva (D y P)**

En el contrato No 075 de 2009 por \$29 millones cuyo objeto es la adecuación locativa en el edificio Centro Cívico y Telecom para implementar archivo muerto, se determinó que el Estudio de Mercado, se efectuó mediante una sola cotización, que además fue la escogida, sin mayores elementos de juicio tales como cumplimiento, experiencia, plazo y precios, contenidos en el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. Asimismo, se evidenció que en el contrato no se aportó el Certificado de Cámara de Comercio sobre Existencia y Representación Legal, el Registro Único de Proponentes (RUP), la matrícula profesional y el Registro Único Tributario (RUT) del contratista.

Lo anterior se debe a la falta de supervisión y seguimiento en la ejecución de los contratos. El hallazgo tiene presunta connotación penal y disciplinaria.



## **Hallazgo No. 97 Liquidación de Contratos (D)**

Los contratos 105 y 106 de 2009 no están liquidados, de acuerdo con la cláusula contractual que estipula esta obligación dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación de éstos. Igualmente, se evidenció que si bien existen las actas de liquidación de los contratos No 062, 075, 092 y 097 de 2009, éstas no están firmadas por los contratistas, ni existe documento alguno que acredite su presencia en la liquidación, con el fin de acordar sobre el contenido de la misma y así practicarla directa y unilateralmente por la entidad, mediante acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición, como lo establece el Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

La anterior situación evidencia deficiencias de control y seguimiento que pueden generar controversias con los contratistas, porque en esta etapa, las partes pueden exigir al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado; o acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. El hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

## **Hallazgo No. 98 Supervisión de los Contratos (D)**

Los contratos No. 050, 062, 055, 057, 075, 045, 087 y 095 de 2009, los No. 018, 019, 020, 021, 029, 033 de 2011, no establecen cláusula donde se asigne la supervisión para el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Además, existen deficiencias en la supervisión del No. 105 de 2009 debido a que a pesar de que el contratista dice en su oferta que cuenta con los equipos Páramo y PIR, y un stock de repuestos disponibles, durante su ejecución hace suspender el contrato porque “involucra la importación de equipos sobre medida, cuya fabricación, transporte, trámite de importación y nacionalización comprende un plazo más amplio que el inicialmente concebido para la ejecución del contrato”; situación sobremanera previsible, máxime por la experiencia que aporta el contratista que no fue objetada por la supervisión. Circunstancias similares se presentaron con el contrato 092 de 2009.

Con la ausencia de supervisión se genera riesgo en el cumplimiento de las condiciones pactadas como lo establece el Manual de Contratación interna en los numerales 2.3.4.2 y Manual de Supervisión de la Dirección Seccional Atlántico.



Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No. 99 Naturaleza de los Contratos**

Sobre el Contenido del Contrato Estatal el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, contempla que las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza. Sin embargo, se evidencia que la denominación de los contratos Nos. 050, 065, 075, 088, 090, 091, 100, 097, 093 y 083 de 2009, no se ajusta a la naturaleza y objeto de los mismos, toda vez que son contratos de obra porque su objeto se enmarca en la construcción, mantenimiento, instalación y trabajo material sobre bienes inmuebles, y no de prestación de servicios como se denominan y se indican en el objeto contractual al no desarrollarse actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

La situación descrita se genera por debilidades en los controles administrativos que deben ejercerse de manera integral a la actividad contractual, lo que podría afectar el riesgo amparado, tal es el caso de las pólizas de responsabilidad extracontractual.

### **Hallazgo No. 100 Pólizas Contractual (D)**

El artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 establece que el contratista prestará garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación y se ajustará a los límites, existencia y extensión del riesgo amparado; además el artículo 29 del Decreto 4828 de 2008 estipula que en los contratos de obra la entidad cubrirá igualmente la responsabilidad civil frente a terceros derivados de la ejecución del contrato a través de un amparo autónomo contenido en póliza anexa; sin embargo, a pesar de haberse estipulado la póliza de responsabilidad civil extracontractual, en los contratos Nos 038, 088, 090, 091, 092, 093, 097, 105 del 2009 y 018, 019, 020, 021 y 024 del 2011 éstas no fueron constituidas por los contratistas; igualmente, en los contratos Nos 075, 091, 095 del 2009, 028 y 024 del 2011 se constituyeron extemporáneamente, es decir, que los contratos se iniciaron y se ejecutaron sin los amparos correspondientes; además, en los contratos Nos 097 y 105 de 2009, se exigió la póliza de buen manejo del anticipo por el 10% del amparo, siendo que la norma establece que esta deberá ser equivalente al 100% del mismo, y en los contratos Nos 092 y 105 del 2009 no fueron ampliadas sus vigencias de amparo conforme a las modificaciones efectuadas a cada uno.



Esta situación se debe a la falta de un adecuado control administrativo del proceso, que genera riesgos en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, exponiendo a la entidad al reconocimiento y pago de daños y perjuicios ante la ocurrencia de un siniestro.<sup>33</sup>

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No. 101 Publicación Contratos (D)**

El artículo 60 de la Ley 190 de 1995 establece que será requisito indispensable para la legalización de los contratos, la publicación en el Diario Único de Contratación Pública, que se entenderá cumplido con la presentación del recibo de pago por parte del contratista o de la parte obligada contractualmente para tal efecto; sin embargo, se determinó que a los contratos 091 y 093 de 2009 no se les efectuó el pago de los derechos de publicación.

Lo anterior debido a la falta de control administrativo en la etapa contractual, lo que genera riesgo en el cumplimiento de pagos de impuestos (evasión) a que se encuentra obligado el contratista.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

---

<sup>33</sup> *Artículo 5° del Decreto 4828 de 2008, Cubrimiento de otros riesgos. En adición a las coberturas de los eventos mencionados en el artículo anterior, la entidad pública deberá exigir en los contratos de obra y en aquellos en que por su objeto o naturaleza lo considere necesario, el otorgamiento de pólizas de seguros que la protejan de las eventuales reclamaciones de terceros derivadas de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir de las actuaciones, hechos u omisiones de su contratista.*

*Numeral 7.2, ibídem, Buen manejo y correcta inversión del anticipo. El valor de esta garantía deberá ser equivalente al cien por ciento (100%) del monto que el contratista reciba a título de anticipo, en dinero o en especie, para la ejecución del contrato y, su vigencia se extenderá hasta la liquidación del contrato.*

*Artículo 12, inciso 2, ibídem. (...)De igual manera, en cualquier evento en que se aumente o adicione el valor del contrato o se prorrogue su término, el contratista deberá ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso.*



## **Hallazgo No. 102 Reporte Oportuno de los Procesos judiciales al sierju**

En los acuerdos de descongestión se establece que el reporte de los procesos judiciales al Sistema de Información estadístico de la Rama judicial-SIERJU-, se debe hacer dentro de los cinco primeros días de cada mes. Sin embargo, los procesos judiciales fallados y tramitados en el marco del Plan de Descongestión Nacional, no se hace de manera oportuna. Esta situación afecta la realización del consolidado, análisis y evaluación de cumplimiento de metas por parte de la Unidad de Análisis y estadísticas- UDAE-, en nivel central, con el fin de adoptar nuevas medidas de descongestión.

## **Hallazgo No. 103 Sanción Medidas Descongestión**

El incumplimiento parcial o total injustificado del estándar de rendimiento fijado por los acuerdos de descongestión, no contempla medidas sancionatorias. La medida está enfocada, previo seguimiento estadístico por parte de la UDAE, a la redefinición o terminación de la medida adoptada. Asimismo, durante el control físico practicado en los juzgados de descongestión, seleccionados en la muestra para la verificación del cumplimiento de metas, no se encontró ningún documento que permitiera determinar que se realiza una supervisión de las medidas de descongestión de la vigencia 2011, por parte de la Sala Administrativa en el Distrito de Barranquilla, con el propósito de monitorear el logro de las metas. Esta situación genera un riesgo en la consecución de lo proyectado en el cumplimiento de la meta y debilidades en el monitoreo de las mismas.

## **Hallazgo No. 104 Gestión Tecnológica Procesos Judiciales en Descongestión**

La Rama Judicial en el Atlántico, no cuenta de manera inmediata con las herramientas tecnológicas y físicas<sup>34</sup> necesarias para iniciar de manera oportuna, las medidas de descongestión de los procesos judiciales en los distintos juzgados y tribunales.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> (CPU, impresoras y papelería, escritorios, oficinas, sillas, archivadores).

<sup>35</sup> La Dirección Seccional Atlántico del Consejo Superior de la Judicatura mediante oficio No 3852 de 15 noviembre de 2011 justificó solamente el hallazgo No 12 señala que a través de los contratos 014 y 024 y 043- suplió las necesidades tecnológicas. Sin embargo al revisar la de fchas de suscripción se observa que dos de los contratos el 024 y el 043 de 2011 fueron suscritos el de abril del 2011 y 1 de octubre del 2011 respectivamente, lo que ratifica el hallazgo.



Asimismo se observa que la posesión de los funcionarios en los cargos de descongestión se efectúa con posterioridad a lo establecido en los acuerdos. Lo anterior evidencia deficiencias en la planeación de las medidas de descongestión con respecto a la Rama Judicial en el departamento del Atlántico.

### **Hallazgo No 105 Proyección de Metas**

Los Acuerdos emitidos por el Consejo Superior de la Judicatura en el marco del Plan de Descongestión establecen metas, que por la complejidad de los procesos y el reparto de los mismos no logran cumplirse. Al Juzgado Penal del Circuito Especializado de Barranquilla, encargado de los procesos de extorsión, narcotráfico y secuestro, según el Acuerdo PSAA10-7560 de Diciembre 16 de 2010, se le proyectó fallar 110 durante el término de la medida, con fallos de 10 procesos mensuales. Sin embargo, en el reparto solo se asignó un promedio un proceso por mes.

En lo concerniente a los procesos de descongestión de los Juzgados Civiles Municipales Primero y Segundo, cuyas metas estaban enfocadas a fallar 3.000 procesos mensuales cada uno, según lo establecido en el Acuerdo No 8098 de abril 14 de 2011, lo proyectado no se cumplió.

Los Juzgados Primero y Segundo Civiles Municipales debían fallar y tramitar 13.368 y 13.044 procesos respectivamente, sin embargo, no alcanzaron evacuarlos durante la vigencia de 2011.

El incumplimiento de los procesos que debieron decretar bajo la figura del desistimiento tácito, fue de 9.943 no fallados por parte del el Juzgado Primero y 11.524 procesos en descongestión, por el Juzgado Segundo. Estas situaciones traducen debilidades en la proyección de las metas para el fallo de procesos.

### **Hallazgo No 106 Continuidad en los Cargos Nombrados**

Se observa que no hay continuidad en los nombramientos de los jueces de descongestión. De la muestra de los juzgados escogidos para verificación de cumplimiento de metas, (6), seis Juzgados de Descongestión, los funcionarios nombrados no culminaron la medida, porque fueron trasladados a otros cargos, lo que representa un riesgo en el cumplimiento de las metas de los procesos judiciales.





### 3.3 GERENCIA DEPARTAMENTAL SANTANDER

#### Hallazgo No. 107 Descripción Objetos Contractuales

Establece el Artículo 23º de la Ley 80 de 1993 que “...las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo...”, en armonía con esta disposición el numeral 3 del artículo 26<sup>36</sup> de la misma norma establece la responsabilidad de los servidores públicos cuando los estudios y pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa. No obstante, en el Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa Dirección Ejecutiva Seccional Santander de Administración Judicial, se encontró ambigüedad en la redacción de las Actas de Comité de Compras y Servicios, por cuanto no se concluyen los temas tratados en los escritos anteriores como se evidencio en las Actas No. 01, 02, 03 y 04 del 1, 2, 3 y 4 de junio de 2009 respectivamente, las cuales deben ser claras para que ilustren de manera veraz sobre el desarrollo del proceso que se está examinando.

De otra parte, los objetos contractuales, estudios de necesidades, y estudios previos de los Contratos Nos. –BGA 016, 018, 022 y 027 de 2009 y en los Contratos Nos. 058, 068, 109 y 123 de 2010, fueron elaborados de forma incompleta en cuanto a que no son precisos en la ubicación de las actividades de las obras civiles a realizar en las diferentes instalaciones físicas de los Palacios de Justicia del departamento, se limitan a una descripción muy general.

Lo anterior evidencia debilidades en el soporte jurídico de la entidad, y en los mecanismos de control del proceso contractual, que genera incertidumbre en la localización de las actividades descritas en el objeto contractual, al igual

---

<sup>36</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 26 Principio de Responsabilidad. ... “3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”



que se presenten riesgos de futuras controversias contractuales. Hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 108 Interventoría**

Dispone la Ley 80 de 1993 en su artículo 3º que: *“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*, el Artículo 4º los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales, para la consecución de los fines de la contratación según el cual *“las entidades estatales adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas (...)”* así mismo y para los procesos adelantados en la vigencia 2010 se señala que el Capítulo VII del Manual de Supervisión de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial implementado mediante Resolución 244 del 04 de mayo de 2010, establece para la entidad los lineamientos básicos y responsabilidades para el ejercicio de la supervisión y que asegure el control y seguimiento de los fines contractuales.

Sin embargo, examinados los expedientes contractuales correspondientes a los Contratos de obra Nos. –BGA 016, 018, 022 y 027 de 2009 y Contratos Nos. -058, 068,109 y 123 de 2010 no se evidencian los informes de supervisión que consideren los aspectos técnicos, administrativos y financieros que soporten la obligación de seguimiento y control a las obras civiles contratadas. La situación se presenta por debilidades en los mecanismos de control del proceso contractual en especial en el debido seguimiento que debe efectuarse a las obras en ejecución, lo que genera incertidumbre en el cumplimiento de las condiciones y calidades ofrecidas por los contratistas. Hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 109 Planeación- Adición Contratos de Obra (D)**

El Artículo 23º de la Ley 80 de 1993 establece que, *“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”*,



De otra parte, el inciso segundo del párrafo del Artículo 40 de la misma norma realiza entre otras las siguientes estipulaciones de los contratos: “*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.*”, aunado a lo anterior, y conforme los preceptos que rigen la Contratación Estatal, se ha pronunciado en reiteradas oportunidades la Contraloría General de la República en sus conceptos, dilucidando que para suscribir un contrato adicional se debe tener en cuenta que los trabajos que se adicionan deben ser conexos con el objeto originalmente contratado, que el supervisor del contrato mediante informe motivado debe justificar.

No obstante, lo anterior del examen realizado a los expedientes contractuales correspondientes a la vigencia 2009, se evidencia continuas adiciones a los contratos de obra que no están técnicamente documentadas y soportadas por parte de los contratistas, ni supervisores:

**Cuadro No. 18**  
**Contratos y Adiciones**

<b>No contrato</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Contratista</b>	<b>Valor inicial (Pesos)</b>	<b>Valor Adicional (Pesos)</b>
BGA-016-2009	Barrancabermeja	WILLIAM ARMANDO CRISTANCHO GARCÍA	196.100.681	47.484.064
BGA-018-2009	San Gil	HERNANDO ROJAS SIVLA	48.181.406	16.779.364
BGA-022-2009	Puerto Wilches y el Playón	RAMON GUTIERREZ ORTIZ	24.236.112	6.122.616
BGA-075-2009	Despachos Judiciales en 7 municipios del Departamento de Santander	WILLIAM ARMANDO CRISTANCHO GARCÍA	105.000.000	14.993.102

Lo anterior se origina por debilidades en los mecanismos de control interno, en la planeación del proceso contractual, lo que genera el riesgo de celebración de contratos con desconocimiento de los principios que regulan la Contratación Estatal y Función Administrativa consagrados en la Constitución Política. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 110 Selección del Contratista (D)**

Establece el Artículo 23º de la Ley 80 de 1993 que “...*las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a*



*los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa...”; de otra parte el Artículo 26 de la misma norma contempla el Principio de Responsabilidad y prescribe en sus numerales 1º. “Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”, y en el numeral 5º. “La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla...”*

De otra parte, el Decreto 2474 de 2008 que reglamenta parcialmente las modalidades de selección consagra en el *Parágrafo 1. del artículo 16: “No se consideran de características técnicas uniformes y de común utilización las obras públicas y los servicios intelectuales.”*, el Artículo 20 regula: *“Estudios Previos para la subasta inversa. Como parte del contenido de los estudios y documentos previos señalados en el artículo 3º del presente decreto, cada bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización a ser adquirido mediante subasta inversa, tendrá una ficha técnica que incluirá sus características y especificaciones, en términos de desempeño y calidad cuya elaboración será responsabilidad de cada entidad.”*

No obstante, lo anterior, los procesos de selección que dieron origen a la celebración de los Contratos de Obra Nos. –BGA 016 y 075 de 2009 se efectuaron por la modalidad de Selección Abreviada aplicando el procedimiento de Subasta Inversa, sin considerar que los bienes a adquirir constitúan obras públicas requeridas en los diferentes edificios de la Administración Judicial seccional Santander; de otra parte, en los documentos y Estudios Previos que reposan en el expediente contractual no hay constancia que la Entidad hubiera realizado la ficha técnica necesaria para la modalidad de selección utilizada.

Esta situación evidencia debilidades en el soporte jurídico de la entidad, y en los mecanismos de control del proceso pre-contractual y estudios previos ajustados a las necesidades y disposiciones legales, lo que genera el riesgo de aplicar procedimientos de selección inconvenientes para la entidad y la celebración de contratos sin la observancia de las formalidades establecidas por el Estatuto de Contratación para la Administración Pública. Este hallazgo con presunto alcance disciplinario.



## Hallazgo No. 111 Acta de Liquidación Final

El Artículo 26 de Ley 80 de 1993 establece el Principio de Responsabilidad en virtud del cual *“1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”* El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 el plazo para la liquidación de los contratos. *“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. (...)...En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.”*

No obstante lo anterior, evaluados los procesos contractuales de obra suscritos por el Consejo Superior de la Judicatura Seccional Santander se observó que las actas de liquidación final de los contratos BGA No. 016, 018, 022 y 027 de 2009 y Contratos BGA No. 058, 068, 109 y 123 de 2010 se realizaron sin la participación del contratista, lo cual se tendría como una liquidación unilateral del acuerdo, sin embargo, no consta en los expedientes contractuales el procedimiento administrativo requerido para estas actuaciones, de lo cual se concluye que en los procesos descritos no se efectuó acta de liquidación.

Situación ocasionada por deficiencias en el apoyo jurídico de la época, debilidades en la supervisión y gestión de la Seccional en la elaboración de las actas de liquidación; la falta oportuna en la liquidación puede generar entre otras situaciones, que existan saldos pendientes de reintegro a la Dirección Ejecutiva de la Seccional, al omitir el balance final de la relación contractual, generando a su vez incertidumbre sobre futuras controversias contractuales. Hallazgo administrativo.

## Hallazgo No. 112 Anticipo en Contratos Estatales.

El numeral 1o. del Artículo 14 de la Ley 80 de 1993 señala que para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: *“Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato.”*, a su vez el numeral primero del Artículo 26 de la misma norma describe los alcances de la responsabilidad que pesa sobre el administrador público en materia de



contratación: *“1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”*, en aplicación de éstas y las demás disposiciones que rigen la Contratación Pública, las entidades estatales que decidan entregar a un contratista anticipo para la ejecución de un contrato, siendo éstos dineros aún del Estado, el anticipo debe encontrarse debidamente justificado en los estudios previos y debe representar algún beneficio económico para la entidad contratante; en este mismo orden, y para ejercer el debido control y vigilancia a los recursos públicos entregados en anticipo, es necesario, además de la garantía que ampara este riesgo, que las partes tengan certeza respecto a las inversiones que se pueden realizar y la oportunidad de efectuarlas mediante la suscripción de un plan de inversiones y cronograma de ejecución<sup>37</sup>.

No obstante el deber que le asiste a una administración responsable de recursos públicos, en los procesos contractuales correspondientes a los Contratos de obra No. 016, 018 y 075 de la vigencia 2009 suscritos por la Dirección Ejecutiva Seccional Bucaramanga del CSJ, no se evidencia que en los estudios previos se haya justificado la entrega de anticipos en cuantía del 50% del valor del contrato, ni consta en el expediente contractual la suscripción del plan de inversiones, cronograma de ejecución, ni constancia de control y vigilancia sobre estos recursos por parte de la entidad. Lo anterior ocasionado por debilidades en los mecanismos de control del proceso contractual, específicamente en la elaboración de los estudios previos que deben ser ajustados a las necesidades y a las disposiciones legales, situación que genera riesgo de adelantar contratación con acuerdos inconvenientes para la entidad, apartándose así de los principios que rigen las actuaciones administrativas. Hallazgo Administrativo

### **Hallazgo No. 113 Planeación Descongestión**

El clausulado de los Acuerdos de Descongestión Título II Disposiciones Generales establece "La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con inmediata colaboración de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander y de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico realizará el análisis de la gestión de cada uno de los despachos y en virtud de los resultados de la evaluación, de la disponibilidad

---

<sup>37</sup> Concepto 2011EE348480 emitido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República el 18 de mayo de 2011.



de recursos y de la priorización de necesidades en materia de descongestión, entre otros aspectos, podrá redefinir las medidas de que trata el presente Acuerdo”.

Evaluados los Acuerdos de las medidas de descongestión de la vigencia 2011 aprobados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, frente a la propuesta de necesidades de descongestión para el Departamento de Santander Distritos Judiciales de Bucaramanga y San Gil para los años 2010 y 2011, preparado por la Sala Administrativa Seccional del Consejo Superior de la Judicatura, se evidenció la aprobación de medidas de descongestión que no habían sido solicitadas como en el caso de los juzgados promiscuos municipales de San Gil, Barbosa, Cimitarra, Málaga, Piedecuesta, Coromoro, Vélez, juzgados penales municipales de Barrancabermeja, juzgados laborales municipales de pequeñas causas y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga.

Situación causada por inadecuada articulación en la priorización y planeación de las medidas de descongestión entre el nivel central y desconcentrado del Consejo Superior de la Judicatura, y/o falta de estandarización y documentación de los criterios técnicos de gradualidad utilizados en la selección de los despachos objeto de medidas de descongestión, como el mecanismo de toma de decisiones. Lo anterior generó que se atendieran inoportunamente medidas que se habían solicitado desde inicios del 2010 como en el caso del Centro de Servicios Judiciales para los juzgados penales de Adolescentes de Bucaramanga y para la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga y se dejaron de atender otras medidas ya solicitadas como en el caso de los juzgados de menores de Bucaramanga, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga; así como la generación de riesgos sobre los procesos contractuales de arrendamiento de equipos de computo y mobiliario realizado por la Dirección Seccional de Administración Judicial, al requerirse continuas adiciones y ajustes de cantidades sobre los contratos iniciales ó adelantar apresuradamente nuevos procesos contractuales al finalizar la vigencia fiscal 2011 para atender adecuadamente los requerimientos mínimos de los nuevos juzgados y cargos de descongestión. Hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No 114 Seguimiento Técnico-Jurídico y Estadístico**

El clausulado de los Acuerdos de Descongestión Título II Disposiciones Generales establece "La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con inmediata colaboración de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander y de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico realizará el análisis de la gestión de cada uno de los



despachos y, en virtud de los resultados de la evaluación, de la disponibilidad de recursos y de la priorización de necesidades en materia de descongestión, entre otros aspectos, podrá redefinir las medidas de que trata el presente Acuerdo"; " La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga prestará el apoyo administrativo y financiero necesario para la implementación de la presente medida"

Efectuado el análisis comparativo del Informe Consolidado de metas de desempeño con el Cuadro de Seguimiento que sintetiza la propuesta de las necesidades de medidas de descongestión de la vigencia 2010 en el Departamento de Santander Distritos Judiciales de Bucaramanga y San Gil año 2011, preparado por la Sala Administrativa Seccional del Consejo Superior de la Judicatura, se observó que de los 7 acuerdos en los cuales los funcionarios y empleados judiciales no cumplieron las metas de descongestión, 3 fueron propuestos para prorrogar la medida de descongestión sin evidenciarse en dicho cuadro el correspondiente análisis, fundamentación técnico-jurídica o comentarios pertinentes por parte de la Sala Seccional a la razones de dichos incumplimientos citadas en el Informe Consolidado, así como la respectiva validación y coherencia de estas justificaciones frente a la realidad de la dinámica características de los juzgados y especialidades, la necesidad real de la medida o la descripción de mecanismos administrativos para solucionar estas deficiencias.

Tampoco se documentó o se hace mención expresa en el Informe Consolidado 2010, de la evaluación de la eficiencia y limitaciones del apoyo administrativo de la Dirección Ejecutiva Seccional al proceso de descongestión, ni sobre los resultados del análisis comparativo de las vigencias 2010-2009 del comportamiento de ingresos y egresos (decrecimiento o crecimiento) de inventarios de procesos con y sin trámite (inactivos) de los juzgados titulares beneficiarios de las medidas de descongestión, que le sirvan de soporte para la realización de las correspondientes medidas de redefinición de descongestión (prorroga, modificación, terminación), por cuanto dicho análisis solo se realiza en la siguiente vigencia en virtud de las evaluaciones de desempeño con plazo a octubre de 2011.

Situación debida a la falta de una adecuada infraestructura y capacidad operativa (recursos físicos, humanos y tecnológicos) para el apoyo de las labores administrativas de la Sala Seccional en la validación de la información que rinden los juzgados a través de reportes escritos y en el aplicativo Justicia Siglo XXI, para la consolidación estadística en tiempo real; lo que evidencia debilidades en el control y seguimiento de las medidas de descongestión. Hallazgo administrativo.





## **Hallazgo No 115 Cumplimiento Metas Juzgados con Medidas de Descongestión**

El clausulado de los Acuerdos de Descongestión Título II Disposiciones Generales establece “El incumplimiento de las metas fijadas para el cargo de descongestión, así como la disminución de los egresos del juez titular del despacho respecto al año anterior, acarrearán la redefinición o terminación de la medida” ; “Cada uno de los jueces titulares de los despachos objeto de la Descongestión reportarán la gestión judicial de los cargos creados, del mes inmediatamente anterior, al Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial - SIERJU - en el formato de gestión de cargos habilitado para tal efecto en cada Despacho dentro de los primeros cinco días de cada mes”; “La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga prestará el apoyo administrativo y financiero necesario para la implementación de la presente medida”

Revisados los informes estadísticos consolidados y mensuales para las vigencias auditadas, se evidenció que el 31% de los juzgados donde se decretaron medidas de descongestión, no logró cumplir el 100% de las metas de desempeño fijadas en los Acuerdos de Descongestión, causado por múltiples variables de las diferentes jurisdicciones y especialidades jurídicas tales como falta de fiscales y procesos de gran complejidad con numerosos cuadernos que exigen un tiempo considerable para su estudio (penal); falta de procesos represados para proferir fallo (civil); sobreestimación de la meta nacional respecto de la realidad local (falta de procesos totales en juzgados promiscuos municipales); asistencia a las capacitaciones de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (laboral Barranca); así como, a debilidades en el apoyo de infraestructura tecnológica para el 2010 por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional en el 10% de las solicitudes de instalación de equipos de computo al inicio de las medidas de descongestión. Lo anterior originó sugerencias de redefiniciones y terminaciones por parte de la Sala Administrativa Seccional al Consejo Superior de la Judicatura. Hallazgo Administrativo.

## **Hallazgo No 116 Apoyo Logístico Medidas de Descongestión**

El clausulado de los Acuerdos de Descongestión Título II Disposiciones Generales establece “La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bucaramanga prestará el apoyo administrativo y financiero necesario para la implementación de la presente medida”.

Realizada visita de inspección con el acompañamiento de un funcionario de la Sala Administrativa Seccional, a una muestra de juzgados de



descongestión de la especialidad laboral que concentran un volumen representativo de medidas de descongestión para constatar la eficiencia en el servicio de apoyo administrativo y logístico prestado por la Dirección Ejecutiva Seccional al proceso de descongestión, se evidenció entre otros la ubicación del personal de descongestión en sitios inconvenientes como en el juzgado 1º laboral adjunto - área de archivo y juzgado 3º laboral del circuito – sala de audiencias; falta de espacio suficiente para lograr la independencia y concentración laboral durante las etapas de fallo y desarrollo de las audiencias en los juzgados 2º laboral del circuito, juzgado 1º y 2º adjuntos al juzgado 2º laboral, juzgado 2º adjunto al juzgado 1º laboral; ausencia de estantería para ubicación de procesos y falta de mobiliario adecuado (sillas) para la atención del público durante las audiencias en el juzgado de pequeñas causas laborales.

Situación debida a la falta de una adecuada infraestructura (espacios y recursos físicos) para el apoyo de las labores de descongestión.

Lo anterior genera riesgos de salud ocupacional respecto del establecimiento de adecuadas condiciones laborales para lograr el desempeño efectivo del servicio de administración de justicia por parte de los funcionarios y empleados asignados a los procesos de descongestión judicial. Hallazgo Administrativo.